

Instituto de Estudios
sobre Conflictos
y Acción Humanitaria

La acción humanitaria en 2014-2015: ¿fin de una época?



Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria

Madrid, noviembre de 2015



.Índice.

.Presentación.

La acción humanitaria en 2014-2015:
¿fin de una época?



Elaborada por **Francisco Rey Marcos**
y **Jesús A. Núñez Villaverde**. Codirectores del IECAH.

La acción humanitaria en la encrucijada

En 2013 el secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, convocaba solemnemente una **Cumbre Mundial Humanitaria** para el año 2016, a celebrar en Estambul (Turquía). Quería con ello, no solo poner de manifiesto la necesidad de profundizar sobre el papel de la acción humanitaria en el escenario internacional, sino aprovechar el vigésimo quinto aniversario de la toma en consideración de estas cuestiones por parte de la ONU en la Resolución 46/182 de la Asamblea General, en 1991. Y es que, aunque a algunos pueda parecerles extraño, la ONU es un actor humanitario muy reciente y eso, que en ocasiones se olvida, es muy relevante. Porque no fue hasta 1991 cuando la ONU, y con ella los Estados miembros del organismo, se comprometió a respetar los principios humanitarios, al tiempo que afirmaba por vez primera la voluntad de coordinación y liderazgo de la respuesta humanitaria global. Y si de lo segundo ha habido mucho y la ONU ha avanzado considerablemente en materia de coordinación y liderazgo, de lo primero, visto lo visto en los últimos meses, los avances son más dudosos.

La llamada crisis de refugiados llegados a la Unión Europea, con la mezquina actuación de los Estados europeos, o el bombardeo al hospital de Médicos sin Fronteras (MSF) en Kunduz (Afganistán) por parte del ejército estadounidense, por poner solo dos de los últimos casos de relevancia humanitaria, muestran dónde están los reales problemas a los que se enfrenta este sector. Problemas que hasta ahora no están encontrando su sitio, y mucho menos su solución, en las tareas preparatorias de la citada Cumbre Humanitaria Mundial de 2016. Así, ha debido ser en otros foros dónde se aborden con claridad estos temas. El comunicado conjunto del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y del secretario general de la ONU, del 31 de octubre de 2015- sobre "El mundo en un punto de inflexión: advertencia conjunta de la ONU y la Cruz Roja", donde se proclama con claridad que *"ante esta flagrante inhumanidad, el mundo ha respondido con una parálisis preocupante"*[1] , establece que se debe:

"Utilizar, individual y colectivamente, todos los medios posibles para ejercer influencia en las partes en conflictos armados a fin de que respeten el derecho; por ejemplo, realizar investigaciones efectivas sobre las infracciones del derecho internacional humanitario, responsabilizar a los autores de las infracciones y poner en práctica mecanismos concretos para mejorar el cumplimiento del derecho;

Condenar a los autores de violaciones graves del derecho internacional humanitario, como los ataques deliberados contra civiles e infraestructura civil;

Garantizar el acceso sin obstáculos de las misiones médicas y humanitarias, y proteger al personal y los establecimientos médicos y humanitarios;

Prestar protección y asistencia a las personas desplazadas en el interior de un país y a los refugiados mientras huyen de la inseguridad, así como ayudarles a encontrar soluciones de largo plazo, brindando apoyo al mismo tiempo a los países y las comunidades de acogida".

Se suma este comunicado a la petición por parte de MSF de puesta en marcha de una investigación independiente del ataque a Kunduz por parte de la Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta prevista en los Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra.

Un escenario complejo

Ya el año anterior citábamos que a mediados de 2014, por primera vez en la historia, la ONU declaraba en **cuatro países simultáneamente las denominadas "emergencia de categoría 3",** aquellas de mayor gravedad, más impacto humanitario y menor respuesta, en términos proporcionales, por parte de la comunidad internacional. República Centroafricana, Sudán del Sur, Siria y, de nuevo, Irak, a los que se sumó en 2015 Yemen, son los contextos en los que las agencias de la ONU han tratado de llamar la atención de la opinión pública internacional y, sobre todo, de los mandatarios de los países más poderosos y de los donantes. Si a esto añadimos la continuidad con ciertos agravamientos episódicos de situaciones como la de la Franja de Gaza, Somalia o la República Democrática del Congo (RDC), por citar solo algunas que desarrollaremos en las siguientes páginas, convendremos en que **la pertinencia de la ayuda humanitaria en el escenario internacional sigue siendo muy grande**.

1 Puede verse el comunicado completo en https://www.icrc.org/es/document/el-mundo-en-un-punto-de-inflexion-advertencia-conjunta-de-la-onu-y-la-cruz-roja

La crisis del ébola vino a añadir aún más claridad sobre la necesidad de abordar estas situaciones con decisión.

Las consecuencias de las crisis son, además, de largo plazo y la falta de respuestas eficaces en el origen provoca efectos que podrían haberse evitado. La tan manida crisis de refugiados en Europa llega ¡cuatro años! después del comienzo de la guerra en Siria, cuando ya la capacidad de absorción de los países limítrofes y el aguante de los refugiados han tocado techo.

Estos datos han venido a echar un jarro de agua fría sobre otros, algo más positivos y generadores de optimismo, en materia de desastres producidos por amenazas naturales. En efecto, al menos en el periodo aquí analizado el impacto de este tipo de **desastres se ha estabilizado y frenado el enorme crecimiento que tuvo en la década anterior.**

En estos contextos en los que se moviliza la acción humanitaria se ha hecho cada vez más patente que **el actual "modelo" de acción humanitaria está en crisis**. Tal vez, como se analiza en detalle en las páginas posteriores, la contradictoria respuesta a las crisis de refugiados en la Unión Europea ha evidenciado que el cierre de fronteras, el no respeto de los mínimos valores éticos y principios humanitarios en el seno de la Unión, cuando ésta dice defenderlos en el exterior, ponen de manifiesto la necesidad de un cambio de paradigma en la acción humanitaria. Y, más en general, en los mecanismos de prevención y respuesta ante las crisis.

Como dice una de las autoras del Informe "2015 ha sido un año oscuro para la acción humanitaria: los fundamentos sobre los que se asienta gran parte de nuestro trabajo han sufrido duros golpes. La crisis de los refugiados en Europa ha demostrado que, para los países ricos, el derecho de los refugiados es pura palabrería".

Algo más que un Informe: incidencia y movilización en España

Desde el año 2003, el IECAH, en colaboración con Médicos Sin Fronteras España (MSF-E), elabora el *Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria*, que trata de informar sobre la acción humanitaria española e internacional. En este periodo, el IECAH ha venido realizando un seguimiento detallado de la acción humanitaria española e internacional, lo que, junto con la formulación de diversas propuestas, pretende influir en la mejora de la calidad de la ayuda que realiza nuestro país.

Estos *Informes* no pueden ser, por tanto, un mero seguimiento de lo realizado en cada año y un análisis meramente técnico. Pretenden ser, además, una **llamada de atención a la sociedad española y a las autoridades sobre el enorme coste social y humano que va a tener sobre las poblaciones vulnerables de muchos lugares del planeta** la práctica desaparición de la ayuda humanitaria española, al rebufo de los sucesivos recortes en las políticas públicas de carácter social. Por todo ello, **el *Informe* que ahora presentamos- que profundiza en lo que ya se ponía de manifiesto en los anteriores- vuelve a expresar con rotundidad que estamos en un momento difícil para la acción humanitaria pública española** que pone en cuestión muchas de las cosas que, con grandes esfuerzos, se habían ido consiguiendo en años pasados.

Como enfatizábamos en el *Informe* anterior, somos conscientes de que muchos de los responsables y trabajadores y trabajadoras de la cooperación pública española, y especialmente de la acción humanitaria, viven también con inquietud esta escasa capacidad de respuesta derivada de los continuos recortes presupuestarios, y comparten con nosotros la preocupación por el presente y futuro de la ayuda española. Queremos dejar claro, por tanto, desde esta introducción nuestra positiva valoración y respeto por su trabajo y por sus esfuerzos para mantener una política pública que todos hemos contribuido a construir. Pero más allá de los recortes, **queremos expresar la incomprensión de las cuestiones humanitarias por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (aunque el mantenimiento del término cooperación sea discutible) y del Ministro José Manuel García-Margallo**. Sus planteamientos en el caso del terremoto de Nepal –confundiendo la acción humanitaria con el salvamento de ciudadanos españoles–, o sus posiciones en la crisis de refugiados –incumpliendo el derecho de asilo– nos confirman la idea de que la acción humanitaria no encuentra su sitio en ese ministerio ni en la cooperación española.

Este **duodécimo *Informe* abarca el año 2014 y hace también algunas referencias a lo acontecido hasta ahora en el año 2015**. Enfrentados al problema que siempre supone no contar con datos presupuestarios sólidos

hasta bien entrado el año siguiente al analizado, nos ha parecido conveniente- como ya hicimos en ocasiones anteriores- no cerrar algunos de los análisis en el año pasado, sino incorporar también algunas consideraciones sobre el actual. Además, conociendo ya las propuestas del gobierno incluidas **en los Presupuestos Generales del Estado para 2016- que suponen leves aumentos de nuestra cooperación-**, y estando en pleno periodo electoral en el que todo parece indicar que los temas humanitarios no generen mucho interés, incorporaremos algunas consideraciones sobre el futuro de esta modalidad de ayuda.

En el contexto de continuación de la crisis, **las cifras de ayuda humanitaria a escala internacional han experimentado un leve aumento, lo que siempre es una buena noticia.** Pero más allá de las cifras, en un mundo con crecientes y más complejas situaciones de crisis, y con el agravamiento de otros problemas, el llamado "sistema internacional humanitario" está necesitado de profundas reformas. Y la convocatoria de la Cumbre Humanitaria que debería abordarlas, no parece caminar en el sentido necesario.

En el caso español las cifras de ayuda humanitaria se han estancado tras el considerable retroceso de los años anteriores y algunas de las reformas emprendidas en materia de gestión, que son muy relevantes, pierden fuerza a ojos vista. Aunque el actual proceso electoral debería servir para recuperar el debate sobre la cooperación y la acción humanitaria, no parece que los temas internacionales ocupen lugares destacados en la preocupación ciudadana.

En lo que respecta a la estructura del *Informe*, hemos mantenido un enfoque más breve y directo. Arrancamos con el artículo de introducción al contexto global y sobre los cambios en la situación internacional y sus impactos humanitarios. Consolidamos en el segundo capítulo de este *Informe* el privilegio de contar con un artículo elaborado por los colegas del Programa *Global Humanitarian Assistance* de *Development Initiatives* –entidad que realiza algunos de los informes internacionales de referencia en esta materia–, en el que se analiza en profundidad la respuesta humanitaria internacional durante el año, sus tendencias y sus limitaciones.

El segundo bloque se dedica al análisis detallado de la acción humanitaria española durante el año 2014 y, en menor medida, 2015. Para ello, se profundiza en lo realizado por la Administración Central del Estado y, en especial, por parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El análisis realizado transmite la idea central de que estamos ante malos tiempos, no solo en materia financiera sino de comprensión sobre qué es la acción humanitaria en el seno del MAEC y del Gobierno, aunque se hayan registrado algunos avances en cuestiones de planificación, herramientas de calidad y estandarización, entre otras.

El tercer bloque del *Informe* aprovecha la experiencia práctica de MSF y desarrolla desde diversos puntos de vista el análisis de dos de las grandes crisis de la actualidad: los casos de Yemen y de la inacción europea en la llamada crisis de refugiados en cuya respuesta, en ambos casos, el papel de MSF está siendo fundamental.

Se completa el *Informe* con algunos anexos en los que incluimos una cronología de los principales acontecimientos del periodo, analizado en clave humanitaria, y algunos otros materiales de interés. Asimismo, de modo sintetizado presentamos en sus primeras páginas un resumen ejecutivo, que recoge las principales conclusiones e introduce algunas propuestas y recomendaciones desarrolladas con posterioridad. Éste es y ha sido siempre el espíritu de nuestros *Informes*, aportando constructivamente elementos de estudio y reflexión que contribuyan a la mejora de la acción humanitaria, de modo que ésta pueda cumplir con los fines y propósitos que le dieron origen: prevenir y aliviar el sufrimiento humano sin discriminación. Siguen siendo, desgraciadamente, tiempos difíciles pero, aun así, no queremos perder este carácter propositivo que, incluso en épocas de crisis, tienen nuestros informes.

El *Informe* es una obra colectiva del IECAH, en el que han participado, además, personas de Médicos Sin Fronteras España y de otras organizaciones. Así, Luminita Tuchel y Alexandra Spencer, del Programa *Global Humanitarian Assistance* de *Development Initiatives* abordan los aspectos generales de la ayuda humanitaria internacional durante el año. Por parte de MSF-E, Kate Burton y Mónica de Castellarnau Cirera profundizan en los casos de Yemen y de la crisis de refugiados en la UE. Por parte del IECAH, han participado lo que podríamos denominar el "equipo habitual": Jesús A. Núñez Villaverde (Situación internacional y cuestiones generales), Celia Agulló (Ayuda humanitaria española y AECID, edición, y cuestiones generales).

Otros compañeros y compañeras del IECAH, como Victoria Silva, Andrea Sanz Merino, Camille Nussbaum, o Cecilia Delaney han aportado sugerencias y comentarios. La coordinación y dirección general del *Informe* y la elaboración de algunas partes del mismo corren a cargo de Francisco Rey Marcos.

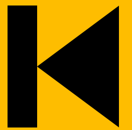
Como es habitual, desde el IECAH solo nos resta agradecer su colaboración a Médicos Sin Fronteras España, coeditor del *Informe*, y a cuantos han aportado sus reflexiones, sugerencias y propuestas en el proceso de elaboración de estas páginas. De igual modo, queremos agradecer la colaboración de las entidades públicas que nos han facilitado sus datos. En este sentido, es obligado citar muy especialmente a la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID, cuya transparencia nos ha permitido acceder a abundante y valiosa información, y también a la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID), del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, por su disponibilidad para darnos a conocer sus listados de datos y por su amabilidad y paciencia en la inevitable tarea de exploración que siempre entraña una labor valorativa como la que desde aquí hemos llevado a cabo.

La experiencia de los *Informes* anteriores, que tuvieron un gran impacto en el sector y fueron capaces de incidir sobre los actores humanitarios españoles, nos hace ser optimistas sobre la utilidad de nuestra tarea y nos anima a continuar de modo cotidiano, trabajando por la mejora de la acción humanitaria y por la contribución de las acciones de cooperación en general a la construcción de la paz. Más aún en los actuales momentos.

Francisco Rey Marcos
y **Jesús A. Núñez Villaverde.**
Codirectores del IECAH.

Madrid, noviembre de 2015

•Resumen ejecutivo•

Durante el año 2014 se declararon simultáneamente, por primera vez en la historia, **cuatro emergencias nivel tres en Siria, República Centroafricana (RCA), Sudán del Sur e Irak**, a las que se añadió la epidemia de ébola, lo que deja pocas dudas sobre la magnitud de las necesidades y de las demandas sobre la comunidad internacional. **A mediados de 2015,** la crisis de **Yemen** se sumó a esta lista. Estas situaciones están tomando, además, un carácter crónico o de larga duración que hace mucho más complejo el quehacer humanitario.

A finales de año, **la cifra de personas refugiadas y desplazadas internas registradas por Naciones Unidas ascendió a 60 millones**, la más elevada desde la Segunda Guerra Mundial, alcanzando niveles no vistos desde el genocidio de Ruanda en 1994. Asimismo, fue el año del mayor brote nunca registrado de ébola en África Occidental, dejando un balance de 11.000 víctimas mortales. **No sólo se ha incrementado el número de desplazados, sino que han cambiado los lugares desde dónde y hacia dónde se desplazan.** Hasta 2012, gran parte se localizaba en África Subsahariana, mientras que a finales de 2014 hubo más personas desplazadas en Oriente Medio- en concreto, 15,1 millones (en comparación con 14 millones en la región del sur del Sáhara), la mayoría de las cuales se desplazó dentro de Siria (7,8 millones), Irak (3,9 millones) y Líbano (1,2 millones). A medida que las cifras continúan incrementándose, dicho cambio en la escala y geografía del desplazamiento, junto con el hecho de que un número creciente de desplazados residen ahora en países de ingreso medio, ha hecho necesaria una revaloración de cómo se financia y se proporciona ayuda humanitaria.

Durante el año se experimentó **una ligera reducción en cuanto al número de desastres reportados, así como de personas afectadas y víctimas mortales** con respecto a 2013 y el promedio anual de la década anterior (2004-2013). Atendiendo a los datos del CRED (Centro de Investigación sobre Epidemiología de los Desastres), en 2014 se registraron 324 desastres producidos por amenazas naturales que dejaron un balance de 7.823 víctimas mortales, afectaron a 140,7 millones de personas en todo el mundo y provocaron 99.200 millones de daños económicos. Más de la mitad de las pérdidas humanas se debieron a fenómenos hidrológicos. Así, de las más de 100 millones de personas afectadas, el 34% lo fue por inundaciones y el 39% por sequías. Las cifras globales reflejan un incremento en el número de personas afectadas por los desastres en 2014; en concreto, y en comparación con 2013, hubo 10,7 millones más de víctimas por desastres provocados por amenazas naturales.

2014 también experimentó un **agravamiento de brotes de violencia y de guerras**. Las ciudades volvieron a ser escenarios principales de ataques violentos en numerosos conflictos, poniendo de manifiesto las confrontaciones a nivel local. Un total de **12 conflictos armados registraron altos niveles de violencia**: Libia, Nigeria (Boko Haram), RCA, Somalia, Sudán del Sur, Afganistán, Pakistán, Baluchistán (Pakistán), Ucrania, Irak, Israel-Territorios Palestinos Ocupados (TPO) y Siria. En otros, como Colombia, la crisis continuó pero al menos con perspectivas de solución.

En este contexto de datos preocupantes y crisis, la **celebración de diversas Cumbres y conferencias internacionales** sobre Reducción del Riesgo de Desastres, Desarrollo Sostenible, Cambio Climático y los avances en la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016, **han marcado el año 2015 y aportado datos y evidencias sobre la magnitud de las diversas crisis, pero con resultados muy limitados**.

Por resumirlo telegráficamente, realizamos cada vez **diagnósticos más precisos**, sabemos cada vez mejor lo que ocurre y tenemos medios cada vez más avanzados para poder responder adecuadamente a cualquiera de los desafíos planteados. Y, sin embargo, **nos limitamos a parchear el problema –gestionándolo en lugar de resolviéndolo– por falta de voluntad para activar las respuestas** que se recogen en innumerables documentos incluso conceptualmente brillantes, pero que carecen de fuerza coactiva para ser aplicados. Nos puede el cortoplacismo y nos limita el insostenible desajuste de enfrentarnos a problemas globales con mecanismos y procesos de toma de decisiones que ya no se corresponden con el mundo actual (sino, como ocurre en el caso del Consejo de Seguridad de la ONU y tantos otros, con el del final de la II Guerra Mundial).

Una señal bien visible de esa carencia de voluntad para reajustar esos mecanismos ha sido **la anodina Asamblea General de la ONU** que servía este año para conmemorar el septuagésimo aniversario de su creación. Mientras que tanto en 1995 como en 2005 se intentó al menos promover el debate sobre la imperiosa reforma que necesita la organización –tanto en la composición de sus órganos como

en sus procesos de toma de decisiones–, en esta última Asamblea ni siquiera se presentó un informe o borrador sobre el tema, mientras el interesante informe presentado por Kofi Annan en marzo de 2005 –"Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos"– sigue durmiendo el sueño de los justos.

A escala de la **Unión Europea (UE), un ejemplo bien claro- en el que se fusionan notoriamente valores con intereses- es el de la crisis de refugiados** que nos afecta en estos últimos meses. No es, desde luego, algo nuevo o inesperado y ni siquiera su intensidad es algo que exceda las capacidades de la UE, ni en términos económicos ni sociales (los 120.000 nuevos refugiados, si se cumple lo acordado, más los 40.000 que ya han visto reconocido este estatuto en lo que va de año solo representan el 0,024% de la población de la Unión; mientras que hoy, en Líbano, uno de cada cuatro habitantes es refugiado). Pero aun así, la Unión está respondiendo de manera vergonzosa en una subasta que deja a todos en mal lugar, aunque los que se lleven la palma sean Hungría, Bulgaria, República Checa y Eslovaquia (pero también Finlandia, con su abstención, y Gran Bretaña y Dinamarca, con su permanente rechazo a asumir lo que determine Bruselas en este campo).

La respuesta abrumadora de la sociedad civil en apoyo de los refugiados ha sacudido algo la conciencia de nuestros líderes –de algunos más que de otros–, y el discurso se ha modificado ligeramente. Sin embargo, **la historia juzgará a la Unión Europea por su triple fracaso** en esta prueba. En primer lugar, **no ha respondido apropiadamente a las causas y las consecuencias de la crisis** que está detrás de esta: el conflicto en Siria (agravado por la guerra de Irak). En segundo lugar, **no ha respondido con responsabilidad a la crisis cuando esta llegó a sus costas.** Y, en tercer lugar, **ha fracasado (de manera lamentable, vergonzosa y cruel) en la prueba moral, con su demostración flagrante de incongruencia ante una crisis humanitaria**. De esta manera, la UE ha perdido la legitimidad para solicitar a otros países, y menos aún exigirles, que respeten los convenios internacionales y acaten los principios humanitarios que ella misma no aplica.

Pero más allá de las deficiencias graves en materia de ayuda humanitaria inmediata, lo que es más sorprendente es la **brecha existente entre la defensa pública del derecho internacional por parte de los Estados miembros y su práctica real**. Durante semanas, hemos oído hablar de las reticencias de los Veintiocho a la hora de compartir la carga de la crisis, como si estas responsabilidades fueran de las que se pueden eludir.

Ante estas situaciones que, todo parece indicar, continuarán en el futuro ¿qué hacer? El **primer escenario, condenado al fracaso, nos impulsaría a mantener la misma estrategia** que nos ha llevado hasta aquí, apostando por la estabilidad a ultranza, con la colaboración de gobernantes locales preocupados prioritariamente en mantener sus privilegios a costa del subdesarrollo de sus propias poblaciones y optando por instrumentos preferentemente militares en la respuesta a cualquier deriva que pueda poner en peligro nuestros intereses en esos países. El segundo, nos haría ver la **necesidad de atender a las causas estructurales (sociales, políticas y económicas) que terminan por provocar estallidos generalizados de violencia y la huida** de quienes solo pretenden poner su vida a salvo, activando nuestras extraordinarias capacidades (asimismo sociales, políticas y económicas, mucho antes que las militares) para promover desarrollo y seguridad en nuestra periferia como método fundamental para, igualmente, garantizar nuestro propio desarrollo y seguridad.

Por el momento y como respuesta parcial al número creciente de personas afectadas por conflictos y desastres, en **2014 los donantes incrementaron a niveles récord y por segundo año consecutivo su ayuda humanitaria internacional, alcanzando los 24.500 millones de dólares, lo que supone un aumento de casi la quinta parte (19%) de la cifra anterior, 20.500 millones de dólares en 2013.**

El incremento que se experimentó en 2014 fue debido a las crecientes necesidades fruto de las nuevas emergencias en un contexto de grandes crisis en curso. La respuesta al brote del virus del ébola representó 3.200 millones de dólares de la ayuda humanitaria internacional, mientras que 1.200 millones fueron dirigidos a las necesidades derivadas del conflicto iraquí. Al mismo tiempo, las crisis en Sudán del Sur y Siria se intensificaron en 2014, suponiendo 7.400 millones de respuesta humanitaria internacional.

En esta financiación, los **llamamientos coordinados de Naciones Unidas** representan la mayor petición colectiva de ayuda humanitaria internacional. En **2014, dicha**

solicitud ascendió a la cifra de 19.500 millones de dólares. Las necesidades han ido aumentando durante los últimos cuatro años y continúan (el incremento del 48% entre 2013 y 2014 fue el porcentaje más alto de los últimos nueve años debido, en gran parte, al aumento de las crecientes necesidades relacionadas con las crisis prolongadas en Siria y Sudán del Sur y las nuevas emergencias en Irak y en los países afectados por el brote del virus del ébola).

El volumen de financiación para los llamamientos coordinados de Naciones Unidas ascendió a **12.000 millones de dólares en 2014, frente a los 8.500 millones en 2013 (un aumento de más del 41%). Sin embargo, la financiación no pudo mantener el ritmo de la demanda y, pese a los niveles récord de financiación, tan sólo el 62% de las necesidades fueron cubiertas en 2014, lo que supuso una caída del 65% en 2013, por debajo de la media de la última década.**

En 2014, un reducido pero creciente número de grandes emergencias fueron las protagonistas de la respuesta humanitaria internacional. Fueron cuatro las clasificadas de "nivel 3". Junto a la crisis del ébola, estas grandes emergencias (Siria, Sudán del Sur, Irak, República Centroafricana) representaron más de la mitad de las necesidades (59%) reflejadas en los llamamientos coordinados de la ONU en 2014, con un total de 11.600 millones de dólares. Estas mismas cinco emergencias representaron también la mayor parte de la ayuda humanitaria internacional concedida en 2014: el 57% del total reportado al FTS y el 66% de la financiación de los llamamientos coordinados de la ONU.

Además, en la actual tipología de crisis, aunque la ayuda internacional desempeña un papel muy importante, son los **gobiernos nacionales los principales responsables de responder a las crisis** en su propio territorio, siendo muchos los que dedican grandes cantidades en las etapas de preparación y respuesta. Esto incluye gastos derivados de la acogida a personas refugiadas, gestión y reducción del riesgo de desastres, a través de las autoridades nacionales de gestión de desastres. A diferencia de la asistencia humanitaria internacional, no existe un sistema de información global para el gasto gubernamental nacional sobre ayuda humanitaria y los informes sobre el presupuesto nacional de los Estados varían mucho, por lo que no existe una estimación del valor total de dichas contribuciones.

En los países afectados, la pobreza es un factor clave que exacerba las crisis y determina si las personas cuentan con recursos para hacer frente o recuperarse tras una emergencia; las hace más vulnerables en situaciones de conflicto o ante amenazas naturales. Las crisis humanitarias, por su parte, intensifican la pobreza y las expone a un mayor riesgo. Los países más propensos a sufrir dichas crisis son el hogar de la mayoría de las personas más pobres del mundo (de los veinte principales receptores de ayuda humanitaria entre 2004 y 2013, nueve cuentan con un cuarto de la población que se encuentra por debajo del umbral de la pobreza extrema). El 93% de aquellos que viven en la pobreza extrema (con menos de 1,25 dólares al día) en 2013 vivían en países que eran o muy frágiles a nivel político (32%) o muy vulnerables desde el punto de vista medioambiental (30%) o ambos (31%). **La acción humanitaria debe ser consciente de estas realidades diseñando estrategias que vinculen su actuación con la búsqueda de soluciones duraderas.**

La asistencia humanitaria puede desempeñar un rol muy importante a la hora de satisfacer las necesidades urgentes de las personas que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad, pero por sí sola no es suficiente. Se requiere una combinación compleja y dinámica de recursos (contribuciones nacionales, financiación privada y ayuda al desarrollo), que deberían utilizarse para responder a las necesidades de los más vulnerables de manera precisa y coherente.

La **acción humanitaria pública española ha continuado su estancamiento, con un recorte acumulado de más del 80% con respecto a 2011** (hecho sin precedentes entre los donantes), aunque se espera un pequeño repunte en el año 2015. Todo indica que la cifra total de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), en la que se enmarca la ayuda humanitaria, mantendrá una pequeña subida en los años 2015 y 2016, aunque sin recuperar tan siquiera las cifras del año 2003. Se pone así fin a una legislatura que no será recordada, precisamente, por la generosidad con las víctimas de desastres y conflictos.

Pero más allá de las consideraciones económicas, durante los años 2014 y 2015 se han hecho muy evidentes, en el caso español, las **contradicciones entre diversas políticas públicas y la supeditación dentro de ellas de las cuestiones humanitarias, tal y como se entienden internacionalmente**. Tanto en el

caso de la respuesta a la crisis ocasionada por el ébola, como en el caso del terremoto de Nepal o, más recientemente, en el de la crisis de refugiados llegados a la Unión Europea provenientes de la guerra de Siria y otros conflictos, las posiciones dominantes de nuestro gobierno y, muy especialmente del Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, han ido en sentido absolutamente contrario al que debería haber sido un enfoque mínimamente humanitario en estos tres casos.

En términos presupuestarios, el componente humanitario experimentó un ligero incremento respecto al año 2013, si bien no compensa el fuerte recorte presupuestario que ha sufrido desde 2011. Así, se han imputado como **acción humanitaria 55.879.203 euros, frente a 38.835.191,85 en 2013**, 72.030.596,28 en 2012 y 216.222.293 de 2011. El aumento respecto de 2013 es de un 43,88%, mientras que la reducción respecto de 2012 es de 22,42%. Ello supone un **3,94% del total de la AOD**, cifra muy por debajo de la media de otros años. El Documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria aprobado en el año 2008 proponía un porcentaje de entre el 7 y el 10% de la AOD, lo que es una tendencia en el conjunto de los donantes. Del total, **45.587.308,47 euros se han canalizado a través de la AECID**.

El **análisis de casos** evidencia los límites de la respuesta internacional y la necesidad de reformas. La crisis de **Yemen demuestra un fallo importante en la estructura humanitaria. Está claro que la respuesta actual no defiende los principios de imparcialidad e independencia**.

Sin la presión política necesaria, la ONU no se mueve. De hecho, está paralizada por sus propias reglas y mecanismos que, cuando no hay suficiente presión de los donantes, la vuelven totalmente incapaz en un contexto de gran inseguridad. Las agencias de la ONU trabajaron durante gran parte de la primera fase del conflicto de forma remota desde Ammán, lugar que consideraba de proximidad. En el verano de 2015, la ONU declaró Yemen como "emergencia de nivel 3": afirmaba que el 80% de la población necesita asistencia humanitaria y que el país estaba "a un paso de la hambruna". Sin embargo, los análisis del Departamento de Seguridad de Naciones Unidas (UNDSS) son tan pesimistas que continúan limitando los movimientos, lo que se traduce en que el **personal de la ONU permanezca atrincherado, con muy poca presencia operativa sobre el terreno, y con un impacto limitado**.

Como resultado de la falta de voluntad política y la parálisis de la ONU y sus organizaciones de ayuda, justificada siempre por motivos de seguridad, son muy pocos los trabajadores humanitarios no sanitarios presentes hoy en Yemen. Esta ausencia deja grandes brechas de ayuda en un país que se enfrenta a multitud de problemas que, de no abordarse, seguirán agravándose. Mantener el sistema de salud por sí solo (lo que de por sí es todo un desafío para MSF y otras organizaciones) no es suficiente para garantizar una vida digna a los yemeníes. El derecho a vivir con dignidad tiene muchas facetas: debe incluir el apoyo al sector de la educación, a los grupos vulnerables y al sector del empleo, pero también la garantía de satisfacción de las necesidades humanas más básicas, como los alimentos y el agua. Estas necesidades inmediatas son las que gran parte de la población yemení tiene problemas para cubrir, sobre todo quienes han tenido que dejar sus hogares huyendo de la guerra. Una crisis humanitaria tan compleja no puede tratarla un único tipo de trabajador humanitario: necesita la complementariedad y la naturaleza integral de las respuestas de ayuda que requiere toda situación de crisis.

Casos como el de Yemen, con la parálisis de la ONU y sus complejos sistemas de gestión de crisis, o el de la crisis de refugiados en Europa con serias contradicciones en el seno de la UE **exigen cambios en el "sistema humanitario".** Los países donantes en las crisis humanitarias en todo el mundo son los mismos que no pueden (o no quieren) responder con responsabilidad cuando sufren una crisis en sus territorios. Los mismos donantes que presionan al sistema humanitario, para que lo haga mejor y sea más responsable, son los que no solo están haciendo un pésimo trabajo de asistencia, sino que también se niegan a acatar las leyes que ellos mismos defienden con demagogia. Esta crisis está sacando a la luz lo peor de los Estados europeos que, lejos de demostrar un espíritu humanitario, reaccionan ante esta crisis rechazando y negando la dimensión humanitaria del problema.

La pregunta que surge entonces es si los Estados pueden asumir la acción humanitaria. En esta crisis, desde luego, han demostrado que no pueden. Si bien tienen la responsabilidad de proporcionar servicios y una gran capacidad para hacerlo (tanto financiera como técnica), no tienen la voluntad de poner sus medios al servicio de quienes los necesitan.

Tristemente, desde una perspectiva más amplia, 2015 ha sido un año oscuro para la acción humanitaria: los fundamentos sobre los que se asienta gran parte de nuestro trabajo han sufrido duros golpes. La **crisis de los refugiados en Europa** ha demostrado que, para los países ricos, el derecho de los refugiados es pura palabrería. La crisis de **Yemen** ha demostrado, además, que la ayuda está muy politizada y que la búsqueda incesante de coherencia por parte del sistema de Naciones Unidas (con todos sus mecanismos integrados) ha generado una incompetencia que lo inhabilita para operar en conflictos armados. La crisis de Yemen también ha evidenciado que la pérdida progresiva de independencia de la mayoría de las ONG (en los ámbitos financiero, operacional y logístico) las ha incapacitado a la hora de actuar, a menos que la ONU extienda la alfombra roja. Y, el último golpe, **el bombardeo del hospital de MSF en Kunduz (Afganistán) por parte de las fuerzas estadounidenses, perpetrado con precisión quirúrgica, ha demostrado que ni siquiera los ejércitos civilizados respetan las reglas de la guerra.**

El derecho de los refugiados, el Derecho Internacional Humanitario y los principios humanitarios se están desmoronando ante nuestros ojos. Está claro que es el fin de una era. ¿Qué será lo siguiente? ¿Cruzarnos de brazos o encontrar una solución? Todavía está por ver.

Capítulo 1

Balance internacional 2014-2015: cada uno a lo suyo



Elaborado por **Jesús A. Núñez Villaverde.**
Codirector del IECAH.

1

Introducción

Una de las ventajas que se derivan del ejercicio anual de analizar lo acontecido en el campo de las relaciones internacionales es que, más allá de asuntos puntualmente llamativos, es posible calibrar hasta qué punto se mantienen determinadas pautas de comportamiento de diferentes actores. Sin asumir ningún tipo de determinismo, que impida a nadie salirse del camino recorrido hasta un momento concreto, y a pesar de que la enloquecida sucesión de acontecimientos podría interpretarse como una muestra de lo contrario, no deja de ser interesante el afán que cada actor pone en ajustarse a lo que viene haciendo desde tiempo atrás y a lo que, en la mayoría de las ocasiones, los demás esperan de cada uno. Por decirlo de otro modo, parecería que acabamos por creernos nuestro propio personaje, el que nos toca representar en la gran comedia (o tragedia) humana y, como resultado, nos dedicamos con fruición apenas disimulada a perfeccionar nuestro papel. Y, a partir de ahí, cada uno a lo suyo.

En unos casos, como los que implican en general a los actores de la sociedad civil, lo que explica el empeño en mantener una misma dirección durante largos periodos de tiempo es el intento por ser coherentes con unos determinados valores y principios, aunque eso implique chocar contra un *statu quo* definido por la dominante *realpolitik* que tan poco espacio deja a los discursos y a las acciones alternativas. En otros, más identificables con los Estados nacionales, la clave está en la clara defensa de intereses geopolíticos o geoeconómicos que restringen el margen de maniobra y, en consecuencia, obligan prácticamente a insistir en una misma línea de acción (muchas veces, más allá de lo racionalmente recomendable, apelando a que el esfuerzo ya realizado no puede ser baldío, sea contabilizado en vidas humanas pérdidas o en euros invertidos). Por su parte, no son pocas las organizaciones internacionales que tratan de moverse a caballo entre esos dos extremos (más teóricos que reales, puesto que en la práctica todo acaba entremezclado), intentando conjugar valores con intereses, aunque su propia debilidad estructural (empezando por la ONU) las lleve en demasiadas ocasiones a quedarse en meras organizadoras de eventos de relumbrón, sin apenas consecuencias prácticas.

Así, repasando en estas páginas lo ocurrido durante 2014 y buena parte de 2015, podemos ver cómo cada uno se ajusta, mal que bien, al rol habitual que viene interpretando desde hace tiempo, en un marco internacional que no ha registrado ningún hito que pueda ser identificado como un *turning point*. Eso no debe llevar, en todo caso, a olvidar que el periodo analizado también nos ha dejado algunas noticias positivas, como la normalización de relaciones entre Estados Unidos y Cuba (17 de diciembre de 2014), el acuerdo sobre el programa nuclear iraní (14 de julio de 2015) y los indudables progresos hacia la paz en Colombia.

2

Eventos y promesas sin compromiso efectivo

Ha habido que esperar hasta el inicio del otoño de 2015 para registrar una cumbre internacional de relieve, la celebrada en Nueva York entre los días 25 y 27 de septiembre para aprobar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que dan continuidad a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, establecidos en la llamada Cumbre del Milenio (Nueva York, 2000). Quizás esto sea tanto una señal inequívoca del cansancio del turismo diplomático que nos aqueja desde hace años, como de la percepción sobre la limitada eficacia de este tipo de reuniones para ir más allá de la foto de familia con la que se suelen clausurar. Esto no quiere decir que no sea importante lograr un compromiso formal con el que cerrar estos eventos -aunque en la inmensa mayoría de las ocasiones no tienen fuerza jurídica vinculante, sirven, al menos, como instrumentos de presión ciudadana sobre los responsables políticos-; pero su burocrática aprobación no puede confundirnos, creyendo que de ese gesto se deriva automáticamente un estricto cumplimiento de lo pactado. Nunca ha sido así y nada indica que vaya a ser distinto con los ODS, de aquí a 2030.

Y lo mismo puede decirse de los resultados de la Conferencia Mundial sobre Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en Sendai entre los días 14 y 18 de marzo pasado, en la que se estableció un nuevo "Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030". Como en tantos otros casos con anterioridad, y a la espera de ver lo que da de sí la Cumbre Mundial sobre el Clima (París, 30 de noviembre a 15 de diciembre de 2015) -que se plantea no sólo responder en común al problema de las emisiones de gases contaminantes, sino como una oportunidad para desarrollar nuevos modelos de

producción y consumo-, lo que se vuelve a constatar es que la creciente precisión de los diagnósticos realizados no va acompañado de un verdadero compromiso por resolver el problema en cuestión.

Por resumirlo telegráficamente, realizamos cada vez diagnósticos más precisos, sabemos cada vez mejor lo que ocurre y tenemos medios cada vez más avanzados para poder responder adecuadamente a cualquiera de los desafíos planteados. Y, sin embargo, nos limitamos a parchear el problema -gestionándolo en lugar de resolviéndolo- por falta de voluntad para activar las respuestas que se recogen en innumerables documentos incluso conceptualmente brillantes, pero que carecen de fuerza coactiva para ser aplicados. Nos puede el cortoplacismo y nos limita el insostenible desajuste de enfrentarnos a problemas globales con mecanismos y procesos de toma de decisiones que ya no se corresponden con el mundo actual (sino, como ocurre en el caso del Consejo de Seguridad de la ONU y tantos otros, con el del final de la II Guerra Mundial).

Una señal bien visible de esa carencia de voluntad para reajustar esos mecanismos ha sido la anodina Asamblea General de la ONU que servía este año para conmemorar el septuagésimo aniversario de su creación. Mientras que tanto en 1995 como en 2005 se intentó al menos promover el debate sobre la imperiosa reforma que necesita la organización -tanto en la composición de sus órganos como en sus procesos de toma de decisiones-, en esta última Asamblea ni siquiera se presentó un informe o borrador sobre el tema, mientras el interesante informe presentado por Kofi Annan en marzo de 2005 -"Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos"- sigue durmiendo el sueño de los justos.

3 Crisis de refugiados a las puertas de la Unión Europea

No solo el instinto más elementalmente humano y la ética más básica exigen atender a quienes sufren, sino que, una vez más por puro egoísmo inteligente, nos interesa acoger en las mejores condiciones a quienes ya están entre nosotros y a quienes llegan, así como contribuir a mejorar las condiciones de vida en nuestra vecindad más inmediata (lo que hoy significa, en la práctica, en el resto del planeta). Pero es que, además, asistir y proteger a quienes huyen de un conflicto violento para ponerse a salvo es, sencillamente, una obligación internacional que asumimos todos los países del planeta como una regla de juego básica. Por eso, si ante esto lo único que se nos ocurre es construir filtros más perfeccionados, buscar la complicidad de nuestros vecinos (Turquía, por ejemplo) para que sirvan de freno y activar respuestas parciales (como la Operación Sophia en el Mediterráneo central) que solo atienden, en el mejor de los casos, a los efectos más llamativos del problema (personas escapando de la muerte y la miseria), es que algo muy básico falla en nuestras mentes y en las de nuestros gobernantes.

Y no vale decir que demográficamente no caben más (recordemos que la mayoría de los 19,5 millones de refugiados, 38,2 de desplazados y 1,8 de solicitantes de asilo registrados, según cifras de ACNUR, a finales del pasado año se encontraban en países no desarrollados), cuando en el territorio de la Unión solo 33,5 millones de las más de 500 que la habitamos son personas nacidas en un Estado no miembro. Pero es que, más aún, no podemos olvidar que somos corresponsables de lo que ocurre en la inmensa mayoría de los escenarios de conflicto de donde tratan de escapar quienes ahora se agolpan a nuestras puertas. Lo somos históricamente desde la época de la colonización -con británicos y franceses a la cabeza en lo que afecta al mundo árabo-musulmán- y lo seguimos siendo hoy, con errores tan manifiestos como las invasiones de Afganistán (2001) e Irak (2003), la intervención en Libia (2011), la aceptación acrítica del golpe de Estado en Egipto (2013), el olvido de tantos otros focos de conflicto (sea en Yemen, República Centroafricana, Sudán y Sudán del Sur o República Democrática del Congo) y ahora con el tipo de respuesta militarista que nuevamente se adopta contra la amenaza que representa Daesh, tanto en Siria e Irak como más allá.

A partir de ahí podemos seguir empeñándonos en tropezar indefinidamente en la misma piedra o entender, por fin, que es necesario un enfoque alternativo. El primer escenario, condenado al fracaso, nos impulsaría a mantener la misma estrategia que nos ha llevado hasta aquí, apostando por la estabilidad a ultranza, con la colaboración de gobernantes locales preocupados prioritariamente en mantener sus privilegios a costa del subdesarrollo de sus propias poblaciones y optando por instrumentos preferentemente militares en la respuesta a cualquier deriva que pueda poner en peligro nuestros intereses en esos países. El segundo, nos haría ver la necesidad de atender a las causas estructurales (sociales, políticas y económicas) que terminan por provocar estallidos generalizados de violencia y la huida de quienes solo pretenden poner su vida a salvo, activando nuestras extraordinarias capacidades (asimismo sociales, políticas y económicas, mucho antes que las militares) para promover desarrollo y seguridad en nuestra periferia como método fundamental para, igualmente, garantizar nuestro propio desarrollo y seguridad.

4 Siria como ejemplo de reiterados fracasos

Si a lo largo de este periodo el conflicto sirio ha vuelto a ocupar titulares mediáticos y a movilizar a nuestros gobernantes ha sido, fundamentalmente, como resultado de la crisis de los refugiados que actualmente agobia a la Unión Europea. En realidad, de allí proceden buena parte de quienes tratan desesperadamente de huir de un escenario de violencia de todos contra todos, que no les ofrece ninguna garantía de seguridad. Tanto la situación militar sobre el terreno como la dinámica política se han mantenido en una alarmante y generalizada deriva de sistemáticas violaciones de los derechos humanos de una población civil asediada por doquier; pero, en ambos terrenos, se perciben movimientos que pueden provocar a corto plazo cambios significativos (no necesariamente positivos).

En el campo militar -mientras cada actor combatiente ha ido tomando conciencia de la imposibilidad de derrotar definitivamente a sus enemigos y tan solo trata de aprovechar las puntuales ventajas que estos les ofrecen, al no poder atender simultáneamente todos los frentes- se mantiene el empantanamiento general. Así, se han ido sucediendo las ofensivas y contraofensivas en la práctica totalidad del país, con Daesh aguantando el envite en las provincias del este (y también activo alrededor de Alepo e incluso en localidades muy próximas a Damasco), aunque sometido a un desgaste que difícilmente podrá sobrellevar por mucho tiempo. Por su parte, el Ejército Libre de Siria sigue limitado por sus propias fracturas internas (replicadas en la plataforma política que pretende integrar a los grupos opositores), sin haber logrado nunca convertirse en una maquinaria suficientemente operativa que agrupe a los llamados "rebeldes moderados" para enfrentarse tanto a las fuerzas leales al régimen como a la legión de grupos yihadistas que proliferan por el territorio nacional.

En estas circunstancias, es precisamente el régimen sirio el que ha ido mostrando mayores síntomas de fortalecimiento. Por un lado, se hace cada vez más visible el empeño iraní en sostener a su aliado, no solo desplegando en distintos frentes de batalla a efectivos de su potente Fuerza Al Qods (sin olvidar a los varios miles de combatientes del Hezbolá libanés), sino también suministrando inteligencia, material y armamento para evitar que se deteriore su capacidad de combate. Por otro, Rusia parece haber tomado la decisión de elevar el listón de su desafío a Occidente (con Estados Unidos al frente), al incrementar notablemente el refuerzo a Bashar el Asad. Así, se han sucedido las noticias sobre la llegada de buques logísticos a la costa mediterránea siria (con Tartus como referencia) y de aviones con destino a la base aérea de Basel al Asad (al sur de Latakia), con diverso material militar avanzado –desde carros de combate a vehículos blindados de transporte de personal, helicópteros, aviones, cañones y misiles de tecnología avanzada–, acompañados de asesores, pilotos y hasta unidades de operaciones especiales. Todo indica que se trata de un renovado esfuerzo por evitar a toda costa la hipotética derrota de un aliado que, en el campo político internacional, también va recobrando presencia.

Es así como hay que entender los recientes mensajes de gobernantes occidentales que comienzan a asumir que ha llegado el tiempo de hablar con el régimen sirio. De hecho, Moscú -mientras se dedica a asegurar la pervivencia del régimen en el terreno militar- sigue adelante con su idea de convencer a algunos de los llamados líderes rebeldes moderados de la necesidad de llegar a un

acuerdo que les garantice la presencia en un gobierno de unidad nacional transitorio, a cambio de compartir el poder con el propio El Asad. En la medida en que los gobiernos occidentales no están dispuestos a desplegar sus propias fuerzas terrestres en un escenario tan complejo y empiezan a convencerse de que ni los soldados iraquíes, ni los *peshmergas* kurdos, ni mucho menos los supuestos rebeldes moderados están en condiciones de derrotar a corto plazo ni a Daesh ni al régimen sirio (y no todos los actores externos implicados en Siria coinciden sobre cuál debe ser el orden de prioridades a establecer), El Asad refuerza su imagen como interlocutor imprescindible.

Visto así, no es aventurado suponer que muchos más sirios se añadirán a los más de siete millones de desplazados en su propio territorio y a los más de cuatro millones refugiados precariamente en los países vecinos y en la Unión Europea. Un constante flujo que responde fundamentalmente al instinto humano de preservar la propia vida y, por lo que respecta a la UE, al convencimiento de que en los países inmediatamente vecinos se ha llegado ya a una situación de saturación. A pesar de ello, para los Veintiocho todo parece resumirse en dejar que el tiempo pase, mientras se trata de taponar las entradas hacia el territorio comunitario, de buscar la colaboración de otros países para la readmisión de quienes no sean bienvenidos entre nosotros y de consolidar un proceso de negociación que incluya al actual régimen sirio.

5 Panorama general inquietante

En cuanto al resto de focos de conflicto y asignaturas pendientes, la situación bascula entre el simple olvido de aquellos en los que no hay ningún interés vital en juego para los actores dominantes en el escenario internacional, dejando a los actores humanitarios la tarea de atender los efectos más dramáticos de ese abandono, y la continua celebración de encuentros (de grupos de amigos, de donantes…) que van relegando la toma de decisiones a una posterior reunión que, a su vez, vuelve a dejar el tema en cuestión para la siguiente cita.

Mientras tanto, problemas como los que sufren Afganistán, Irak, Malí, Sudán y Sudán del Sur, Libia o Yemen van, simplemente, agravándose sin remedio. Cualquiera de ellos puede ser calificado actualmente de Estado disfuncional, impidiendo que la mayoría de la población pueda desarrollar una vida digna. En la práctica, ninguno ha logrado salir de la espiral de violencia en la que llevan tanto tiempo metidos, mientras se suceden la diaria violación de los derechos humanos, la insatisfacción de las necesidades básicas para la mayoría de la población y la ausencia de esfuerzos multilaterales por promover desarrollo y seguridad para todos. En paralelo, todos ellos aparecen atrapados en esquemas securitarios que alimentan el obsesivo mantra de la "guerra contra el terror", como si ésta fuera la única o la más importante de las amenazas que nos afectan.

Quienes así piensan, tanto por convicción como por mero cálculo político, actúan habitualmente siguiendo los dictados de una estrategia militar que identifica a todo adversario como terrorista (sirva el ejemplo de los actuales gobernantes egipcios con respecto a los Hermanos Musulmanes) y que solo contempla el uso de medios de fuerza para responder al desafío planteado. Como si el caso de los talibán afganos o los milicianos nigerianos de Wilayat al Sudan al Gharbi, por mencionar solo a dos, no mostraran sobradamente que no hay solución militar a problemas que hunden sus raíces en carencias sociales, políticas y económicas. Se repiten los mismos errores tantas veces cometidos de buscar un atajo (imposible) a base de despliegues militares que nunca podrán resolver problemas para los que se necesitan respuestas multidimensionales y multilaterales y de largo plazo. Y así seguimos, cada uno a lo suyo, sin salirse del guión preestablecido aunque seamos conscientes del agravamiento de los problemas.

Capítulo 2

Tendencias en la acción humanitaria internacional



$

Elaborado por **Luminita Tuchel** y **Alexandra Spencer**.
Investigadoras del Programa *Global Humanitarian Assistance* (Development Initiatives).

Traducido por **Celia Agulló Pastor**. Investigadora del IECAH.

1

Introducción

La financiación humanitaria está, ahora más que nunca, en el punto de mira por dos motivos: en primer lugar, por los urgentes desafíos a los que se enfrenta a la hora de suministrar recursos y cubrir las crecientes necesidades multidimensionales de más personas y, en segundo lugar, por las oportunidades únicas que se le presentan para encontrar soluciones a través de una serie de procesos globales y constantes, tales como la Cumbre Humanitaria Mundial, el Panel de Alto Nivel para financiación humanitaria y los debates sobre la agenda de desarrollo post-2015. Este capítulo explica algunas de las principales tendencias de la ayuda humanitaria internacional para informar sobre los continuos debates mundiales en materia de financiación humanitaria.

2

¿Quiénes se vieron afectados?

Las cifras globales reflejan un incremento en el número de personas afectadas por la violencia y los desastres naturales en 2014; en concreto y, en comparación con 2013, hubo 10,7 millones más de víctimas por desastres provocados por amenazas naturales. El número de Personas Desplazadas Internas (PDI) y refugiadas[1] ha seguido aumentando durante los últimos cuatro años, con más de 59,5 millones[2] obligadas a abandonar sus hogares debido a la violencia y persecución en 2014.

No sólo se ha incrementado el número de desplazados, sino que han cambiado los lugares desde donde y hacia donde se desplazan. Hasta 2012, gran parte se encontraba en África Subsahariana, mientras que a finales de 2014 hubo más personas desplazadas en Oriente Medio, en concreto, 15,1 millones (en comparación con las 14,0 millones en la región del sur del Sáhara), la mayoría de las cuales se desplazó dentro de Siria (7,8 millones), Irak (3,9 millones) y Líbano (1,2 millones). A medida que las cifras continúan incrementándose, dicho cambio en la escala y geografía del desplazamiento, junto con el hecho de que un número creciente de desplazados residen ahora en países de ingreso medio, han hecho necesaria una revaloración de cómo se financia y se proporciona ayuda humanitaria.

*f*1

Número de personas desplazadas por región, de 2005 a 2014

Fuente: *Development Initiatives,* elaborado con datos de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Nota: El término "personas desplazadas" incluye refugiados y aquellas que se encuentran en una situación semejante, PDI y solicitantes de asilo. Las cifras de PDI incluyen sólo aquellas que reciben asistencia/protección por parte de ACNUR. Los datos se organizan conforme a las definiciones de ACNUR del país/territorio de asilo. Los países están organizados según la clasificación de las regiones por parte del Comité de Ayuda al Desarrollo - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD-OCDE).

1 La gráfica 1 incluye número de refugiados y PDI, según las definiciones y estadísticas de ACNUR.

2 http://unhcr.org/556725e69.html

3 ¿Qué cantidad fue proporcionada?

En respuesta al número creciente de personas afectadas por conflictos y desastres, en 2014 los donantes incrementaron a niveles récord y por segundo año consecutivo su ayuda humanitaria internacional, alcanzando los 24,5 mil millones de dólares, lo que supone un aumento de casi la quinta parte (19%) de la cifra anterior, 20,5 mil millones de dólares en 2013.

El incremento que se experimentó en 2014 fue debido a las crecientes necesidades fruto de las nuevas emergencias en un contexto de grandes crisis en curso. La respuesta al brote del virus del ébola representó 3,2 mil millones de dólares de la ayuda humanitaria internacional, mientras que 1,2 mil millones fueron dirigidos a las necesidades derivadas del conflicto iraquí. Al mismo tiempo, las crisis en Sudán del Sur y Siria se intensificaron en 2014, suponiendo 7,4 mil millones de respuesta humanitaria internacional[3].

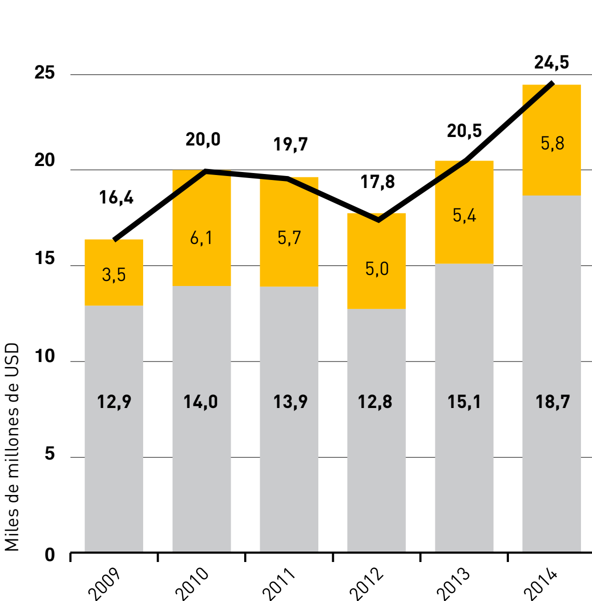
f2

Respuesta humanitaria internacional, de 2009 a 2014

Fuente: *Development Initiatives*, elaborado con datos extraídos del CAD-OCDE, el FTS de OCHA ONU, el Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF), *Perspectivas de la Economía Mundial* del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Comité Ejecutivo de Coordinación del Sistema de Naciones Unidas y GHA sobre contribuciones privadas.

Nota: Las cifras de 2014 son provisionales. Puede que las cifras totales de algunos años sean diferentes a las reportadas en anteriores informes del GHA debido a la actualización de datos. Las cifras de contribuciones privadas son a precios corrientes.





3 Como se ha reportado al FTS (Sistema de Monitoreo Financiero) de la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA).

4

¿Suficiente?

Los llamamientos coordinados de Naciones Unidas representan la mayor petición colectiva de ayuda humanitaria internacional. En 2014, dicha solicitud ascendió a la cifra de 19,5 mil millones de dólares. Las necesidades han ido aumentando durante los últimos cuatro años y continúan (el incremento del 48% entre 2013 y 2014 fue el porcentaje más alto de los últimos nueve años debido, en gran parte, al aumento de las crecientes necesidades relacionadas con las crisis prolongadas en Siria y Sudán del Sur y las nuevas emergencias en Irak y en los países afectados por el brote del virus del ébola.

El volumen de financiación para los llamamientos coordinados de Naciones Unidas ascendió a 12,0 mil millones de dólares en 2014, frente a los 8,5 mil millones en 2013 (un aumento de más del 41%). Sin embargo, la financiación no pudo mantener el ritmo de la demanda y, pese a los niveles récord de financiación, tan sólo el 62% de las necesidades fueron cubiertas en 2014, lo que supuso una caída del 65% en 2013, por debajo de la media de la última década.

f3

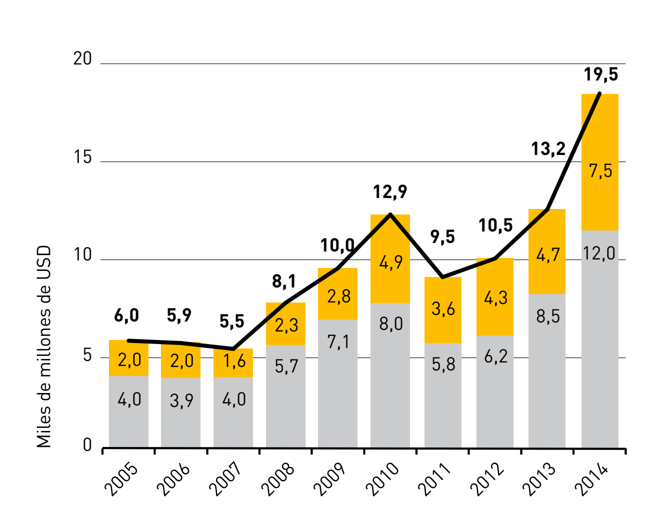
Financiación y necesidades no cubiertas, llamamientos coordinados de la ONU, entre 2005 y 2014

Fuente: *Development Initiatives*, elaborado con datos del FTS de OCHA ONU y ACNUR.

Nota: Los datos de 2012 incluyen el Plan de Respuesta Regional (RRP, por sus siglas en inglés) para Siria monitoreado por ACNUR. Los llamamientos coordinados de la ONU incluyen Planes de Respuesta Estratégica (SRP, por sus siglas en inglés) y los que están dentro y fuera de los antes denominados procesos de llamamientos consolidados (CAP, por sus siglas en inglés). Los datos de 2014 incluyen el Plan de Respuesta al brote epidémico del virus del ébola. La financiación para el plan de respuesta al ébola en 2014 se calcula con las fechas en las que se fueron tomando decisiones hasta el 31 de diciembre de 2014 incluido. Los datos son a precios corrientes.



Necesidades no cubiertas
Financiación
Solicitudes revisadas



5 ¿De dónde proviene?

5.1. Gobiernos donantes

Los gobiernos donantes proporcionan la mayor parte de la ayuda humanitaria internacional. En 2014 incrementaron sus contribuciones totales a un nuevo nivel récord de 18,7 mil millones de dólares, un aumento del 24% con respecto al año anterior. Los 20 principales gobiernos donantes fueron generalmente los mismos que los del año anterior, con Estados Unidos (EE UU) a la cabeza, proporcionando la cantidad más alta (32% del total).

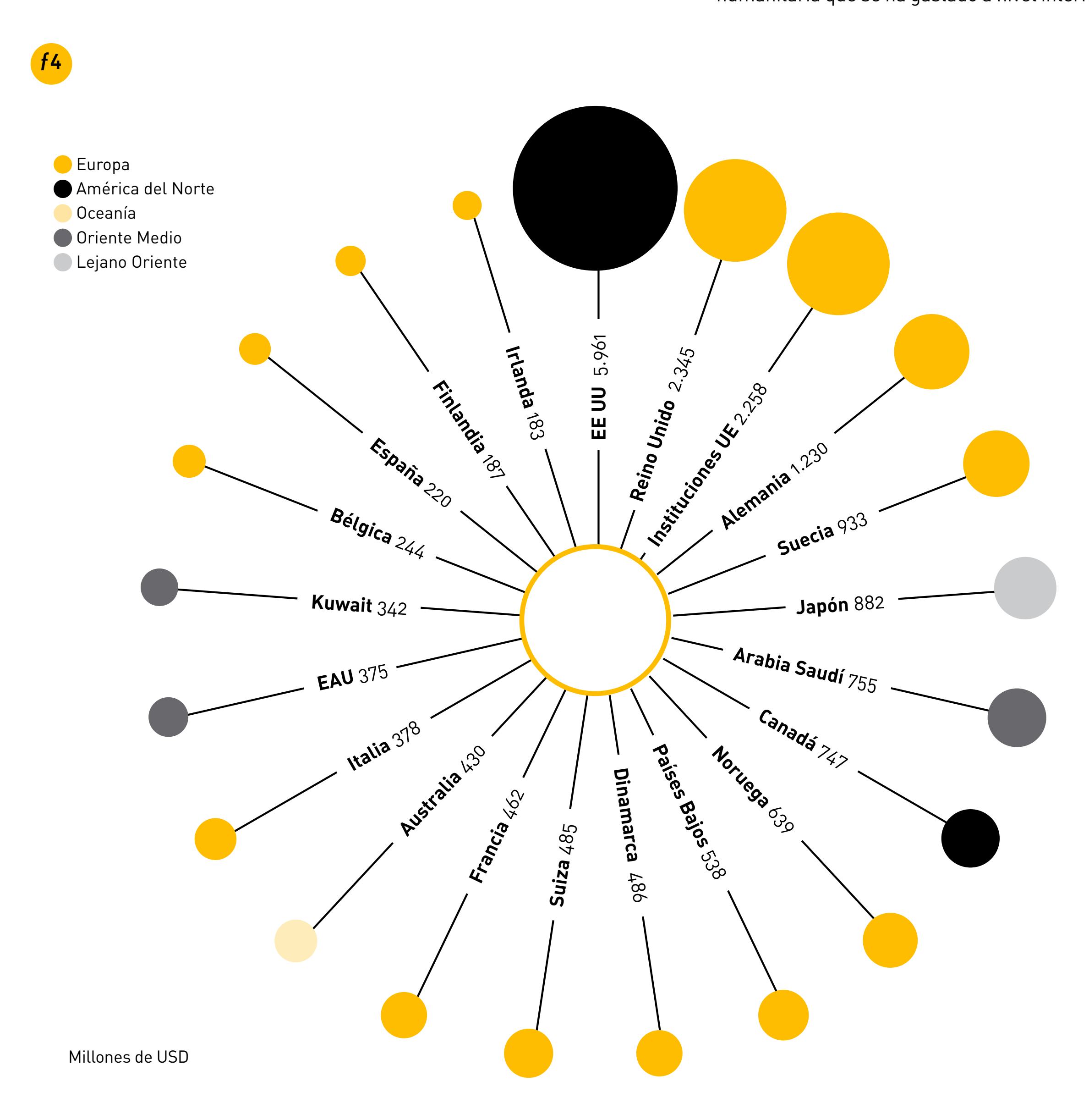
La financiación se concentró entre unos pocos donantes. Los cinco principales representaron casi dos tercios (61%) de toda la ayuda internacional procedente de los gobiernos: Estados Unidos (EE UU), Reino Unido, Alemania, Suecia y Japón. El grupo de los 20 mayores donantes aportó el 96% de todas las contribuciones internacionales de los gobiernos en 2014, en línea con el porcentaje de las contribuciones totales de 2013, también un 96%.

f4

Los 20 gobiernos donantes más importantes de la ayuda humanitaria internacional, 2014

Fuente: *Development Initiatives*, elaborado con datos del CAD-OCDE y el FTS de OCHA ONU.

Nota: Los datos de 2014 del CAD-OCDE son provisionales. Las contribuciones de los Estados Miembro de la UE incluyen una cantidad imputada de gastos de instituciones de la UE. Las instituciones de la UE también se incluyen por separado en este cuadro con la finalidad de hacer comparaciones. Los datos sólo incluyen la ayuda humanitaria que se ha gastado a nivel internacional.



5.2. Estados del Golfo

Mientras que los donantes del grupo CAD-OCDE han continuado prestando la mayor parte de la asistencia humanitaria internacional, los Estados del Golfo han ido cobrando más importancia en los últimos años como donantes humanitarios debido, principalmente, a cómo han respondido a las necesidades humanitarias en la región de Oriente Medio. En 2014, dos donantes (Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos) se unieron al grupo de los principales gobiernos donantes, ocupando el puesto 6 y 15 respectivamente. Los seis países en la región del Golfo (Qatar, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Kuwait, Baréin y Omán) proporcionaron un total de 1,7 mil millones de dólares en 2014. Dentro de este grupo, Qatar, Arabia Saudí, EAU y Kuwait contribuyeron con 1,6 mil millones de dólares (más del doble de la cantidad que aportaron en 2013, y superando la contribución humanitaria total de los últimos tres años juntos).

La tendencia de los Estados del Golfo para responder a las crisis dentro de la región de Oriente Medio es clara. Del total de ayuda humanitaria proporcionada por los Estados del Golfo en 2014, 1,1 mil millones de dólares fueron destinados a Irak (557 millones), Siria (356 millones) y Territorios Palestinos Ocupados (TPO) (183 millones). Los donantes de los Estados del Golfo representaron el 46% de todas las contribuciones humanitarias reportadas a Irak en 2014, el 20% de la ayuda humanitaria internacional a los TPO y el 12% de la financiación a los dos llamamientos coordinados de la ONU para Siria (la mitad procedía de Kuwait).

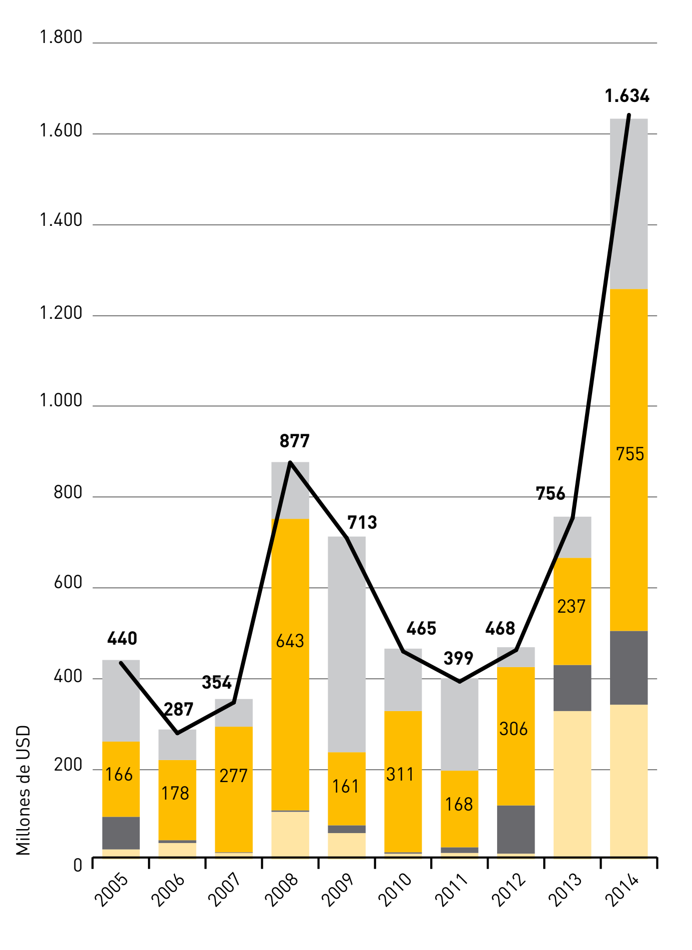
*f*5

Ayuda humanitaria internacional de Kuwait, Qatar, Arabia Saudí y EAU, entre 2005 y 2014

Fuente: *Development Initiatives*, elaborado con datos del FTS de OCHA ONU.







5.3. Donantes privados

A medida que la financiación gubernamental sufre una mayor presión para satisfacer las necesidades crecientes, se presta cada vez mayor atención al rol cambiante de los donantes privados para cubrir el déficit. Según las estimaciones iniciales, las contribuciones privadas crecieron un 8%, llegando a 5,8 mil millones de dólares en 2014. Los donantes privados proporcionaron el 26% de toda la ayuda humanitaria internacional en 2013 y el 24% del total en 2014. Este grupo diverso de donantes no estatales (incluyendo individuos, fideicomisos, fundaciones, empresas y corporaciones) ha respaldado durante mucho tiempo la ayuda humanitaria internacional, aportando el 27% del total entre 2009 y 2013.

Son los individuos quienes suelen aportar el grueso de la financiación privada (mucho más que las empresas y corporaciones, fideicomisos y fundaciones) contribuyendo con un 19% del total de la respuesta humanitaria internacional entre 2009 y 2013. Todavía no se dispone de datos detallados para 2014, si bien es cierto que en 2013 proporcionaron alrededor del 72% (3,9 mil millones de dólares) de la financiación privada total a las agencias internacionales (incluidas las ONG internacionales, agencias multilaterales y el Movimiento de la Cruz Roja y Media Luna Roja).

Las fuentes privadas representaron el 40% del ingreso humanitario total de las ONG en 2013, del cual, el 83% provino donantes individuales.

En comparación, el porcentaje de financiación privada total de empresas y corporaciones alcanzó el 7% (lo que supuso un ligero aumento con respecto al año anterior, que fue del 5%). Otorgaron 385 millones de dólares de financiación humanitaria en 2013 y 1,6 mil millones entre 2009 y 2013.

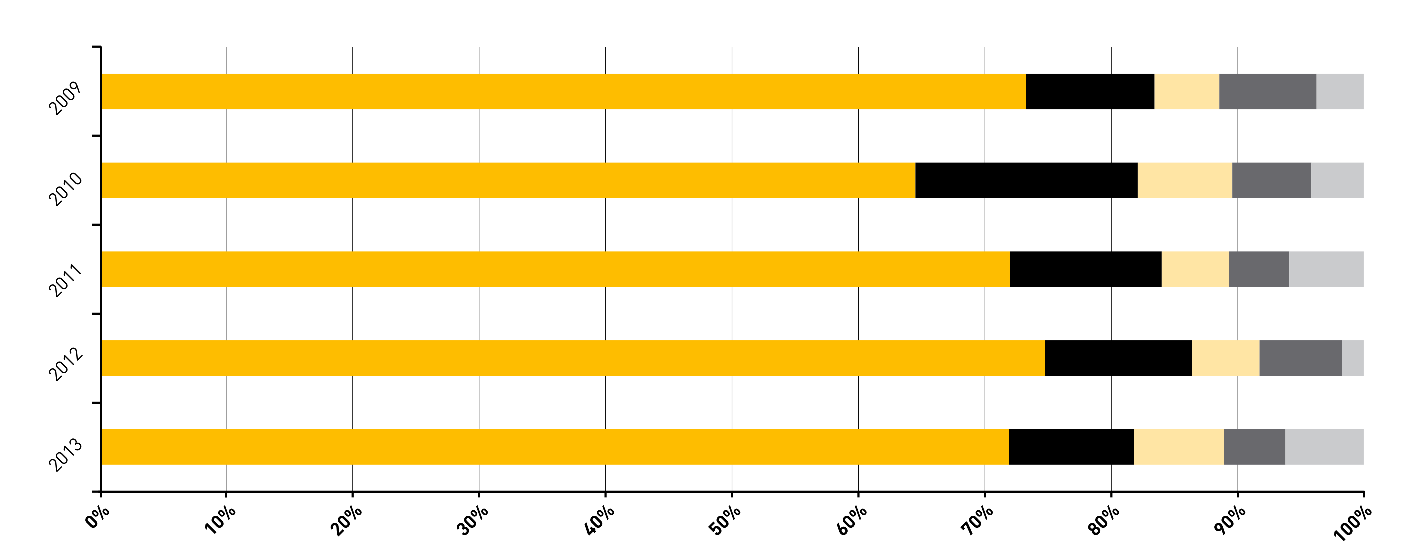
f6

Ayuda humanitaria internacional privada por tipo de donante, entre 2009 y 2013

Fuente: *Development Initiatives*, elaborado con datos del GHA sobre contribuciones voluntarias privadas.

Nota: Por "Sociedades Nacionales" se entiende todo los ingresos procedentes de financiación privada de las Sociedades Nacionales de Cruz Roja y la Media Luna Roja, así como de los comités nacionales de UNICEF. Pese a que algunas sociedades nacionales recaudan con éxito fondos humanitarios derivados de fuentes institucionales, la investigación llevada a cabo por el GHA apunta a que la mayoría son privados.





5.4. Respuesta nacional

Aunque la ayuda internacional desempeña un papel muy importante, son los gobiernos nacionales los principales responsables de responder a las crisis en su propio territorio, siendo muchos los que dedican grandes cantidades en las etapas de preparación y respuesta. Esto incluye gastos derivados de la acogida a personas refugiadas, gestión y reducción del riesgo de desastres, a través de las autoridades nacionales de gestión de desastres. A diferencia de la asistencia humanitaria internacional, no existe un sistema de información global para el gasto gubernamental nacional sobre ayuda humanitaria y los informes sobre el presupuesto nacional de los estados varían mucho, por lo que no existe una estimación del valor total de dichas contribuciones.

Turquía reporta su gasto nacional para la acogida de personas refugiadas al CAD-OCDE y las cifras lo sitúan como uno de los países que acoge al grueso de refugiados. En mayo de 2015, se convirtió en el principal país mundial de acogida en respuesta a los conflictos en Siria e Irak, con 1,8 millones de refugiados sirios registrados. Asimismo, el gobierno turco se encarga de la gestión y financiación para respaldar a los refugiados sirios en Turquía, incluido el establecimiento y funcionamiento de 22 campos de refugiados por parte de la Agencia de Gestión de Emergencias y Desastres de Turquía (AFAD, por sus siglas en inglés). La cantidad que el gobierno turco gasta en acoger a las personas refugiadas sirias es bastante significativa (un total de 1,6 mil millones de dólares sólo en 2013[4]). Entre 2011 y 2013, gastó de su propio presupuesto diez veces más en acoger a refugiados sirios de lo que recibió en asistencia humanitaria internacional.

Otro ejemplo del papel clave de los gobiernos nacionales es la inversión que realiza el gobierno de México en las fases de respuesta y preparación ante desastres. En la última década, recibió 27,8 millones de dólares para ayuda humanitaria internacional en comparación con los casi 16,0 mil millones de respuesta nacional procedentes de los presupuestos federales y estatales a través de un sistema de financiación sofisticado.

4 Informe 2013 "Turkish Development Assistance": http://www.tika.gov.tr/upload/publication/KYR_FRAE_2013_uyg9.pdf

6

¿De qué forma se proporciona?

Es importante conocer cómo la ayuda humanitaria internacional va del donante a las personas afectadas por crisis humanitarias. Muy rara vez se lleva a cabo una transacción directa; suele concederse a una organización receptora de primer nivel (canal de entrega) y, a continuación, a través de una serie de operaciones secundarias llegan al receptor previsto. Los plazos, el coste-beneficio y la apropiación de la respuesta se ven afectados por las decisiones que se toman en relación al canal de entrega, así como la duración y la naturaleza de las distintas cadenas de transacción.

Las organizaciones multinacionales (principalmente agencias de Naciones Unidas) fueron el mayor grupo de receptores de primer nivel en materia de ayuda humanitaria internacional. En 2013, casi la mitad (48% o 7,3 mil millones de dólares) procedente de los gobiernos donantes se canalizó a través de las seis principales agencias[5] de Naciones Unidas involucradas en la coordinación y respuesta humanitaria. Esto significó un ligero aumento del 45% en 2012, significativamente superior a la asignación del 16% en 2004.

Los fondos mancomunados (*Pool funds*) pueden ser un mecanismo importante a modo de canalización de la ayuda humanitaria para responder de forma rápida y cubrir las deficiencias a nivel mundial y nacional. En 2014, dichos fondos gestionados por Naciones Unidas movilizaron 1,1 mil millones de dólares, el 4,4% del total de la ayuda humanitaria internacional.

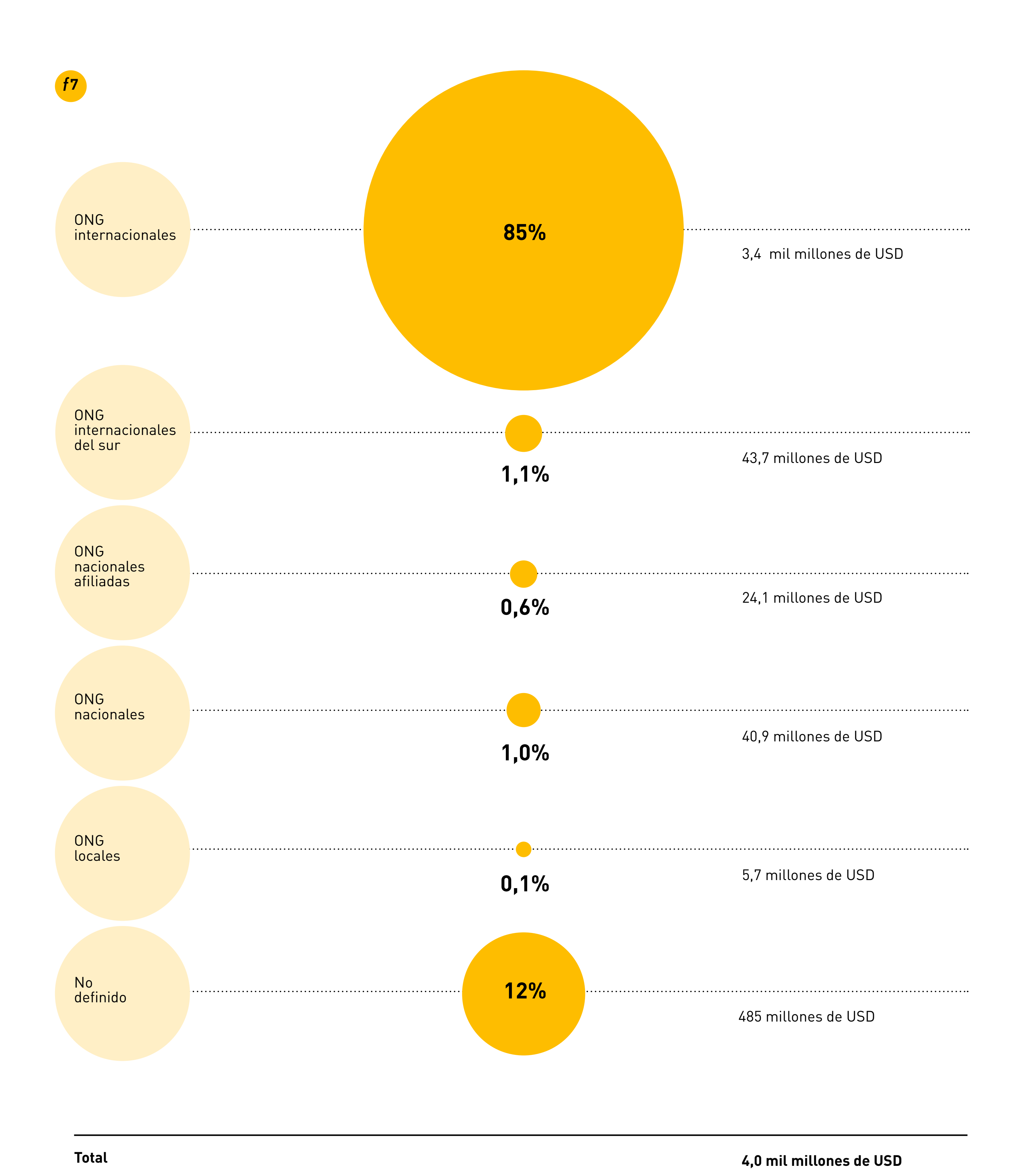
Las ONG son el segundo mayor grupo de receptores de primer nivel; en 2014 recibieron un 18% de la ayuda humanitaria internacional de los gobiernos donantes. Las ONG locales y nacionales son actores fundamentales a la hora de brindar una respuesta humanitaria apropiada y eficaz, y promover la resiliencia. Entre 2010 y 2014, recibieron 243 millones de dólares (1,6% del total concedido directamente a las ONG y 0,3% de la ayuda total reportada al FTS de OCHA ONU durante este período). Es probable que recibieran asistencia de manera más indirecta, como donaciones por parte de las agencias de Naciones Unidas, aunque los datos no revelan a cuánto ascendió.

5 PMA, ACNUR, UNICEF, OCHA ONU, UNRWA, FAO

f7

Ayuda humanitaria internacional por tipo de ONG, 2014

Fuente: *Development Initiatives*, elaborado con datos del FTS de OCHA ONU.



7 ¿Dónde se han destinado los fondos?

7.1. Los mayores receptores

En un contexto caracterizado por un incremento de necesidades y prioridades contrapuestas, los donantes deben decidir dónde destinar los crecientes pero limitados recursos. Hay diez principales países receptores de ayuda humanitaria internacional que forman ya parte de un grupo constante. En 2013 (último año que cuenta con datos exhaustivos) sólo un único país, Jordania, se unió al grupo de los diez mayores receptores por primera vez en la década.

Los países afectados por la crisis siria continuaron dominando la respuesta. Incluso en 2013, más de 3,0 mil millones de dólares fueron dirigidos a Siria, Jordania y Líbano, representando el 15% del total de la respuesta humanitaria internacional, y el 31% de la financiación a los veinte principales receptores. Nueve de los veinte grandes receptores se encontraban en África Subsahariana (Sudán, Sudán del Sur, Somalia, Etiopía, República Democrática del Congo, Kenia, Malí, Níger y Chad) y recibieron un total combinado de 3,7 mil millones de dólares, el 38% de la financiación de los veinte principales receptores en 2013.

*f*8

Los veinte principales receptores de la ayuda humanitaria internacional, 2013

Fuente: *Development Initiatives*, elaborado con datos del CAD-OCDE y el FTS de OCHA ONU.



País	Millones de USD
República Árabe Siria	1.885
Cisjordania y Franja de Gaza	793
Sudán	736
Sudán del Sur	664
Jordania	650
Líbano	484
Somalia	458
Etiopía	457
Afganistán	450
RDC	449
Filipinas	387
Pakistán	340
Yemen	324
Kenia	314
Malí	247
Myanmar	222
Haití	207
Níger	207
Irak	177
Chad	151

7.2. Financiación a emergencias de "nivel 3" y otras de gran alcance

En 2014, un reducido pero creciente número de grandes emergencias fueron las protagonistas de la respuesta humanitaria internacional. Fueron cuatro las clasificadas de "nivel 3" (categoría de la ONU reservada a aquellas emergencias que requieren un mayor liderazgo internacional, capacidad y recursos para responder a tales circunstancias extremas). Junto a la crisis del ébola, estas grandes emergencias (Siria, Sudán del Sur, Irak, República Centroafricana) representaron más de la mitad de las necesidades (59%) reflejadas en los llamamientos coordinados de la ONU en 2014, con un total de 11,6 mil millones de dólares.

Estas mismas cinco emergencias representaron también la mayor parte de la ayuda humanitaria internacional concedida en 2014: el 57% del total reportado al FTS y el 66% de la financiación de los llamamientos coordinados de la ONU. En comparación con el año 2013, las tres emergencias de nivel 3 (Siria, República Centroafricana y Filipinas: tifón Haiyan) representaron el 36% de toda la financiación para emergencias.

f9

Financiación para emergencias de nivel 3, además de ébola y otros fondos reportados al FTS, 2013 y 2014

Fuente: *Development Initiatives*, elaborado con datos del FTS de OCHA ONU.

Nota: Los datos se descargaron el 16 de marzo de 2015 para las cifras de 2013 y el 9 de abril de 2015 para las de 2014. La emergencia del tifón Haiyan de Filipinas fue clasificada de nivel 3 en noviembre de 2013 y dejó de serlo el 14 de febrero de 2014. Los datos del tifón Haiyan de 2013 incluyen financiación hasta el 31 de diciembre de 2013 inclusive, y los de 2014 toda la financiación comprendida entre el 1 de enero y el 14 de febrero de 2014. La financiación para las emergencias en Siria y Sudán del Sur incluye fondos para estos países, así como aquellos en sus respectivos planes de respuesta a los refugiados.



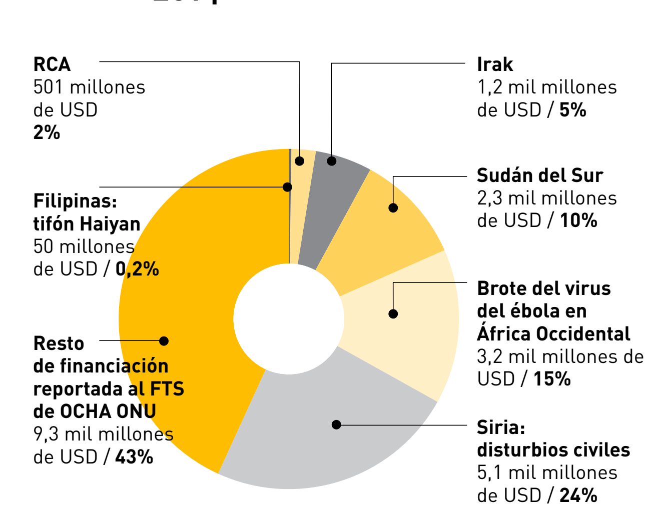
2013

RCA
156 millones de USD / **1%**

Filipinas: tifón Haiyan
689 millones de USD / **5%**

Resto de financiación reportada al FTS de OCHA ONU
9,8 mil millones de USD / **64%**

Siria: disturbios civiles
4,6 mil millones de USD / **32%**



7.3. Crisis olvidadas

Hay algunas emergencias que atraen mayor financiación que otras, lo que lleva a una cobertura desigual de las necesidades y una división entre los receptores más destacados y crisis olvidadas arraigadas. Estas últimas tienden a permanecer en la sombra y no cuentan con fondos, dadas las preferencias de los donantes y las múltiples demandas que compiten por una cantidad limitada de recursos. Una de las herramientas más utilizadas para identificar dichas crisis es el índice de "Evaluación de Crisis Olvidadas" (FCA, por sus siglas en inglés) de la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (DG ECHO) de la Comisión Europea. Son numerosas las que aparecen contempladas año tras año, a saber: Sáhara Occidental/ Argelia y Myanmar, desde 2003-2004, haciendo un total de 12 veces, mientras que India, Bangladesh, Nepal, Tailandia y Yemen han estado presentes durante más de siete años.

Colombia lleva apareciendo en el FCA durante nueve años consecutivos desde 2006-2007. El país está sumido en una guerra crónica que provoca el desplazamiento forzado de más de 300.000 personas cada año. A finales de 2014, según datos de ACNUR, contaba con más de 6 millones de personas desplazadas internas, la segunda cifra más alta del mundo después de Siria.

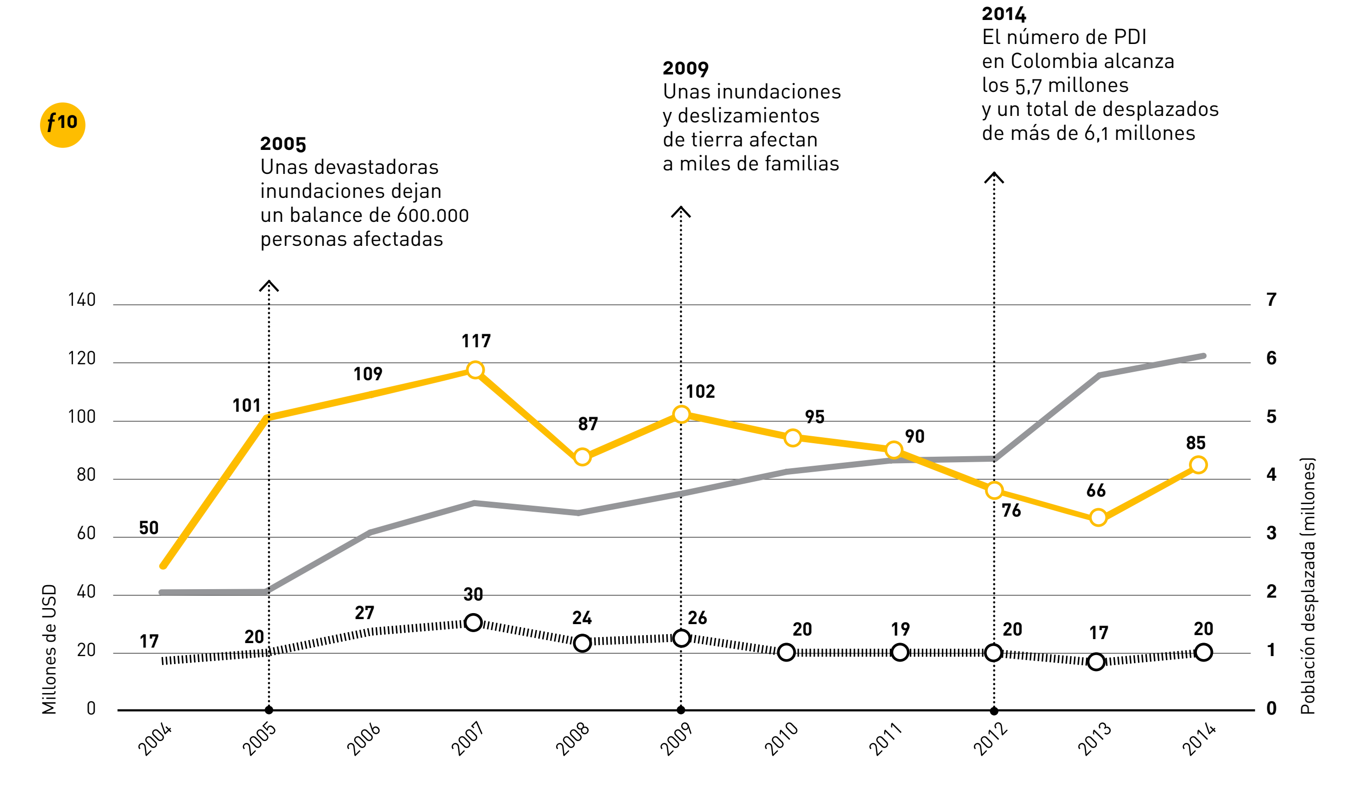
Durante ocho años, entre 2007 y 2014, la ayuda humanitaria internacional para Colombia sufrió variaciones significativas: experimentó un pico máximo de 117,2 millones de dólares en 2007 y una gran caída, 65,7 millones dólares en 2013. La ayuda humanitaria de las instituciones de la UE destinada a Colombia se ha mantenido relativamente estable durante los últimos años: llega a un máximo de 30,5 millones en 2007 (en línea con la tendencia de la financiación internacional), y experimenta una reducción considerable a partir de entonces a un mínimo de 17,3 millones en 2013.

*f*10

Niveles de ayuda humanitaria internacional y desplazamiento (Colombia), entre 2004 y 2014

Fuente: *Development Initiatives,* elaborado con el índice FCA ("Evaluación de Crisis Olvidadas") que elabora DG ECHO, datos del CAD-OCDE desde 2004 a 2013, del FTS de OCHA ONU de 2014 y sobre desplazamiento de ACNUR.

Nota: La financiación de las instituciones de la UE es ayuda humanitaria bilateral oficial. Las cifras sobre desplazamiento de ACNUR incluyen a personas refugiadas y las que se encuentran en una situación semejante, PDI, aquellas que reciben protección/ayuda por parte de la organización, además de las que están en una situación similar a las PDI y las solicitantes de asilo.



No obstante, cabe señalar que Colombia es uno de los muchos países que invierte importantes recursos nacionales en la preparación y respuesta humanitaria. Cuenta con uno de los marcos jurídicos más antiguos para hacer frente al desplazamiento interno, alcanzando en 2012 la cifra de 1,9 mil millones de pesos colombianos destinados a las PDI[6]. Asimismo, tiene mecanismos adecuados de respuesta ante desastres, así como voluntad política y capacidad financiera. En mayo de 2012, a raíz de las grandes inundaciones, el Gobierno de Colombia lanzó un nuevo marco jurídico para los desastres naturales y la gestión del riesgo. Entre 1998 y 2010 la financiación gubernamental para la gestión del riesgo de desastres ascendió a 3,5 mil millones de dólares o 0,15% del PIB.



6 http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2013/04/Colombia-final-draft.pdf



8

¿Cuándo y por cuánto tiempo?

Aunque la ayuda humanitaria es generalmente considerada como una respuesta de emergencia a corto plazo, rara vez suele ser el caso. A pesar de estar diseñada para dar una rápida respuesta, el grueso va dirigido a los mismos países año tras año, debido a la existencia de crisis recurrentes o crónicas. En 2013, dos tercios de la ayuda humanitaria de los donantes del CAD-OCDE fueron destinados a receptores a largo plazo (los que reciben una cantidad superior a la media de la ayuda oficial al desarrollo en forma de ayuda humanitaria durante ocho años o más de los últimos quince), mientras que el 23% fue dirigido a receptores a medio plazo (cumplen con los mismos criterios, con un período de entre tres y siete años). Asimismo, de los 20 principales receptores de ayuda humanitaria internacional 19 eran a largo o medio plazo, contando con la asignación de otros recursos tales como ayuda al desarrollo y modelos de financiación a más largo plazo. Muchos receptores de ayuda humanitaria a medio y largo plazo aparecen también entre los países con niveles más altos de pobreza.

*f*11

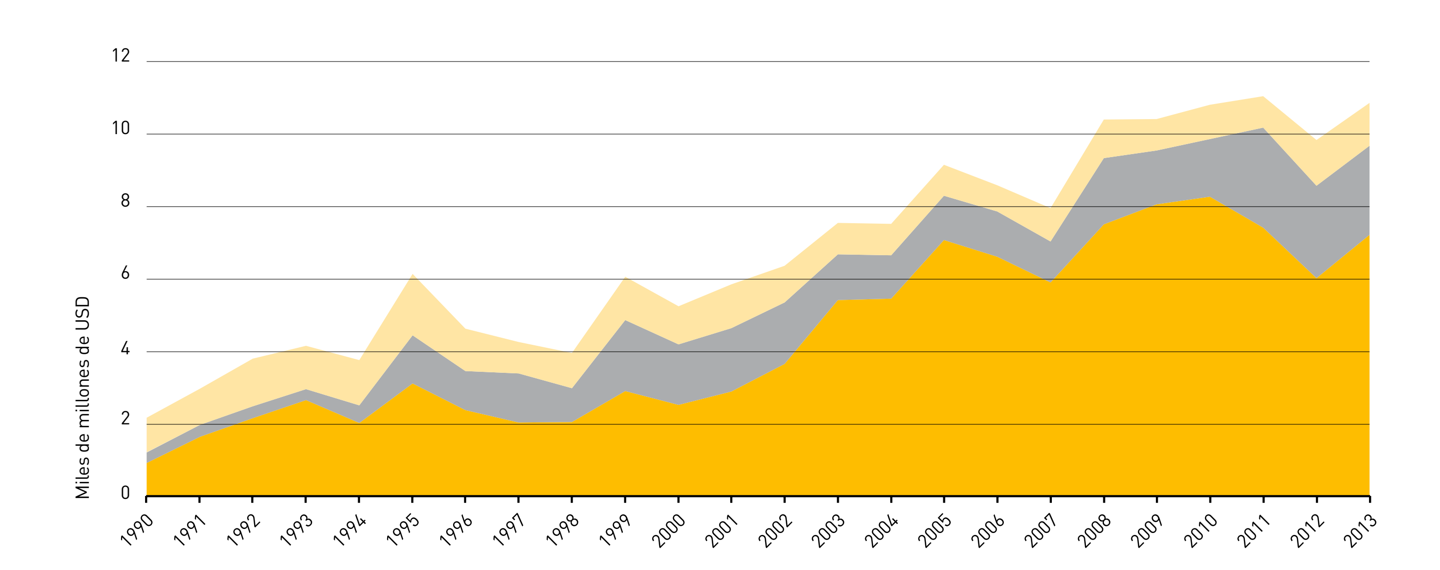
Receptores a corto, medio y largo plazo de ayuda humanitaria oficial procedente de los donantes del CAD, entre 1990 y 2013

Fuente: *Development Initiatives*, elaborado con datos del CAD-OCDE y CERF ONU.

Nota: La clasificación de receptores a corto, medio y largo plazo viene determinada por el tiempo que el país lleva recibiendo un porcentaje superior a la media de su AOD en forma de ayuda humanitaria. Las estimaciones se basan en porcentajes de ayuda humanitaria que se le asigna a cada país.



A largo plazo (8 años o más)
A medio plazo (de 3 a 7 años inclusive)
A corto plazo (inferior a 3 años)



8.1. Acción temprana y respuesta rápida

La alerta y acción temprana requieren invertir en recursos más allá de la asistencia humanitaria. Esto incluye ayuda al desarrollo, protección social y redes de seguridad, así como mecanismos de seguros para responder a las crisis en aquellos lugares donde las personas se encuentran en situación de especial vulnerabilidad ya que están expuestos a riesgos recurrentes o predecibles. Por definición, la respuesta humanitaria llegará demasiado tarde y se precisará sólo cuando no existan dichos mecanismos o resulten insuficientes por el tipo y magnitud de la crisis. Por lo tanto, la acción temprana exige un doble enfoque: financiación a largo plazo que responda a los riesgos y vulnerabilidades existentes y mecanismos de contingencia para brindar una asistencia rápida donde y cuando sea necesario. En 2014, la Unión Africana desarrolló una herramienta que lleva por nombre "African Risk Capacity" (ARC). Utiliza mecanismos de riesgo compartido y de transferencia del riesgo para responder a las señales de alerta temprana de fenómenos meteorológicos, con el objetivo de ampliar su alcance para hacer frente a los brotes de enfermedades y epidemias en el futuro.

Ante emergencias de comienzo repentino, es fundamental efectuar un rápido desembolso de la financiación; son diversos los fondos de respuesta rápida que se utilizan en este tipo de situaciones. A nivel internacional, el Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF, por sus siglas en inglés) desembolsa sus fondos a través de la ventana de respuesta rápida para actividades que deben finalizar en seis meses. En 2014, se asignaron 360 donaciones por medio de esta, ascendiendo a 291 millones de dólares: 63% del total. Por otro lado, el "Start Fund", una pequeña iniciativa reciente respaldada por DFID y Irish Aid, tiene como objetivo asignar hasta 49 millones de dólares a ONG durante tres años. Las decisiones en materia de financiación se toman en un plazo de 72 horas una vez se eleva la alerta y las asignaciones pueden ir dirigidas a proyectos ejecutados en el plazo de 45 días a partir de la recepción de los fondos.

9 ¿Qué otros recursos son importantes?

La pobreza es un factor clave que exacerba las crisis y determina si las personas cuentan con recursos para hacer frente o recuperarse tras una emergencia; las hace más vulnerables en situaciones de conflicto o ante amenazas naturales. Las crisis humanitarias, por su parte, intensifican la pobreza y las expone a un mayor riesgo. Los países más propensos a sufrir dichas crisis son el hogar de la mayoría de las personas más pobres del mundo (de los veinte principales receptores de ayuda humanitaria entre 2004 y 2013, nueve cuentan con un cuarto de la población que se encuentra por debajo del umbral de la pobreza extrema). El 93% de aquellos que viven en la pobreza extrema (con menos de 1,25 dólares al día) en 2013 vivían en países que eran o muy frágiles a nivel político (32%) o muy vulnerables desde el punto de vista medioambiental (30%) o ambos (31%).

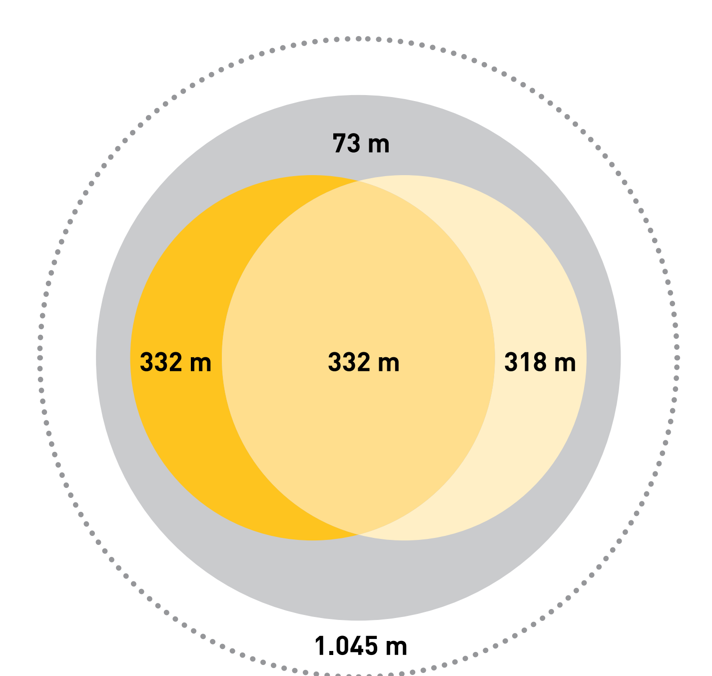
*f*12

Número estimado de personas que viven en la pobreza extrema en países vulnerables desde el punto de vista medioambiental y frágiles a nivel político, 2013

Fuente: *Development Initiatives*, elaborado con Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial, PovcalNet del Banco Mundial, INFORM, Índice de Estados Frágiles del FFP (centro de investigación del Fondo para la Paz).

Nota: La gráfica no se ha realizado a escala. Los "Estados Frágiles" son definidos como el grupo de países "en alerta" (puntuación por encima de 80) contemplados en el Índice de Estados Frágiles de 2013. Los países vulnerables desde el punto de vista medioambiental se clasifican con una puntuación "alta" y "muy alta" a través de los indicadores "amenaza natural", "vulnerabilidad" y "falta de capacidad de respuesta" del Índice de Gestión del Riesgo de INFORM. Para calcular la pobreza, se utiliza los datos basados en modelos del PovcalNet 2011 del Banco Mundial; las estimaciones regionales de la pobreza se han aplicado a 33 países que no poseen datos en términos de pobreza, 13 de los cuales presentan una fragilidad política, son vulnerables desde el punto de vista medioambiental o ambos.

*f*12



La asistencia humanitaria puede desempeñar un rol muy importante a la hora de satisfacer las necesidades urgentes de las personas que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad, pero por sí sola no es suficiente. Se requiere una combinación compleja y dinámica de recursos (contribuciones nacionales, financiación privada y ayuda al desarrollo) y deberían utilizarse para responder a las necesidades de los más vulnerables de manera precisa y coherente.

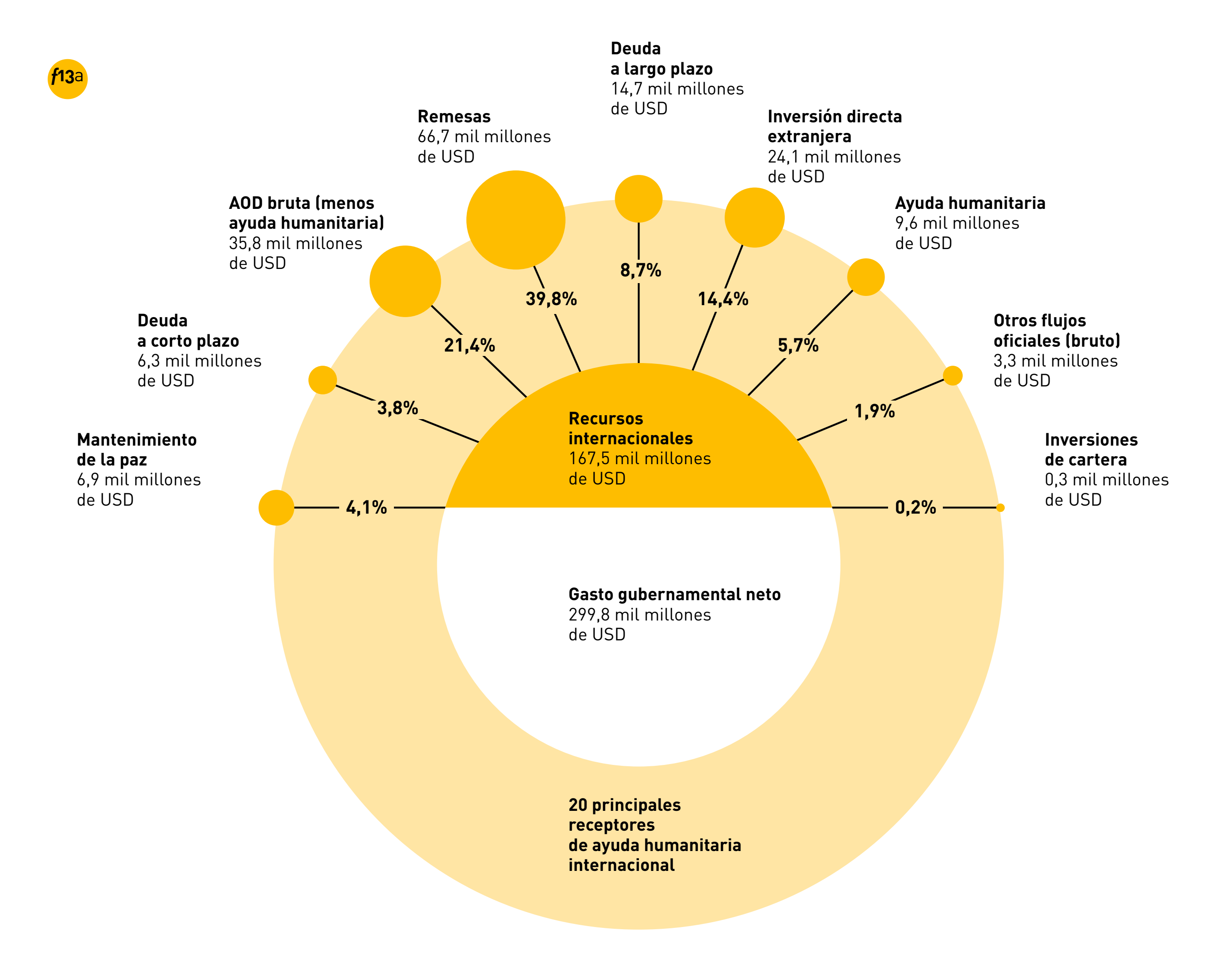
Es vital conocer qué recursos se están empleando en los países afectados por crisis humanitarias. Los ingresos y gastos públicos nacionales representan la principal fuente para la mayoría de los países, incluyendo los veinte mayores receptores de ayuda humanitaria internacional. Sin embargo, la capacidad nacional tiende a ser escasa donde la vulnerabilidad es alta y se complica aún más en situaciones de conflicto. Por lo tanto, los recursos internacionales juegan un papel fundamental para abordar las claves de la fragilidad y vulnerabilidad. No obstante, hay una marcada diferencia en los recursos internacionales que van destinados a los países que reciben grandes volúmenes de ayuda humanitaria en comparación con otros países en vías de desarrollo.

f13a

Diversidad de recursos para los 20 principales receptores de ayuda humanitaria internacional, 2013

Fuente: *Development Initiatives,* elaborado con datos extraídos del CAD-OCDE, el FTS de OCHA ONU, la UNCTAD, el CERF ONU, el Banco Mundial, *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI y SIPRI.

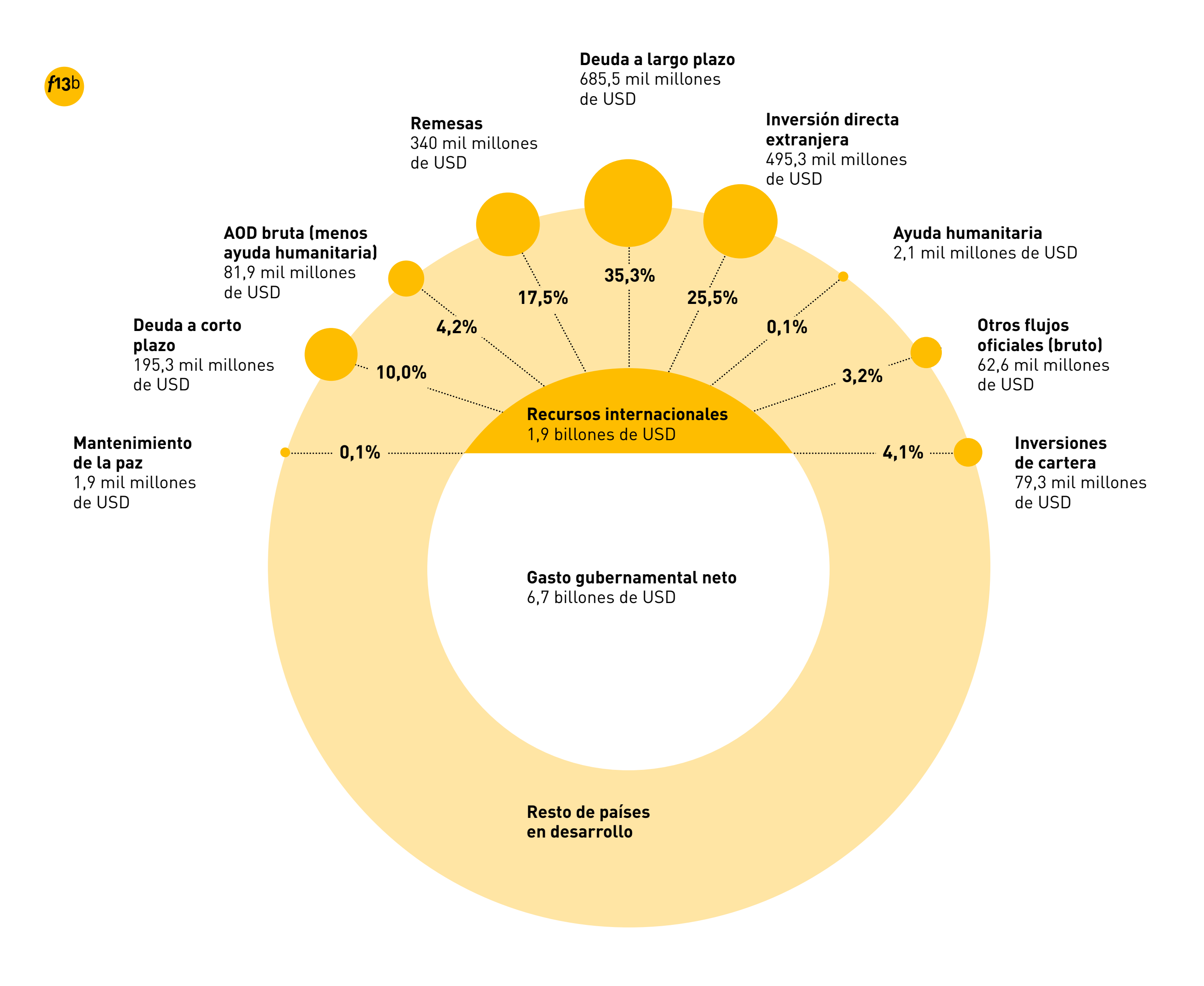
Nota: Estos datos hacen referencia a los 20 mayores receptores de ayuda humanitaria de 2013. Los datos de los receptores para determinados flujos de recursos no están disponibles, por lo que quedan excluidos de la gráfica, así como en todo el capítulo, a no ser que se indique lo contrario.



*f*13b

Diversidad de recursos para el resto de países en desarrollo, 2013

Fuente: *Development Initiatives,* elaborado con datos extraídos del CAD-OCDE, el FTS de OCHA ONU, la UNCTAD, el CERF ONU, el Banco Mundial, *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI y SIPRI.



Los recursos dirigidos a abordar las cuestiones de fragilidad y vulnerabilidad derivadas de las amenazas naturales no están siempre bien orientados. La AOD puede desempeñar un papel fundamental a la hora de construir el camino desde la respuesta humanitaria a la recuperación y el desarrollo a largo plazo. No obstante, pese a las cantidades significativas de AOD destinadas a conflictos, paz y seguridad en algunos de los países más expuestos a sufrir "amenazas antrópicas" (según el Índice para la Gestión del Riesgo "INFORM") estos flujos suponen tan sólo un pequeño porcentaje de los recursos totales destinados a otros muchos estados frágiles. En 2013, Afganistán y Somalia fueron de los receptores con mayor porcentaje de AOD en materia de conflictos, paz y seguridad (8,4% y 11,8 respectivamente). Sin embargo, Myanmar, Nigeria, Pakistán y Yemen, con alto riesgo también de sufrir conflictos, recibieron solamente el 0,5%, 0,7%, 1% y 1,3% respectivamente.

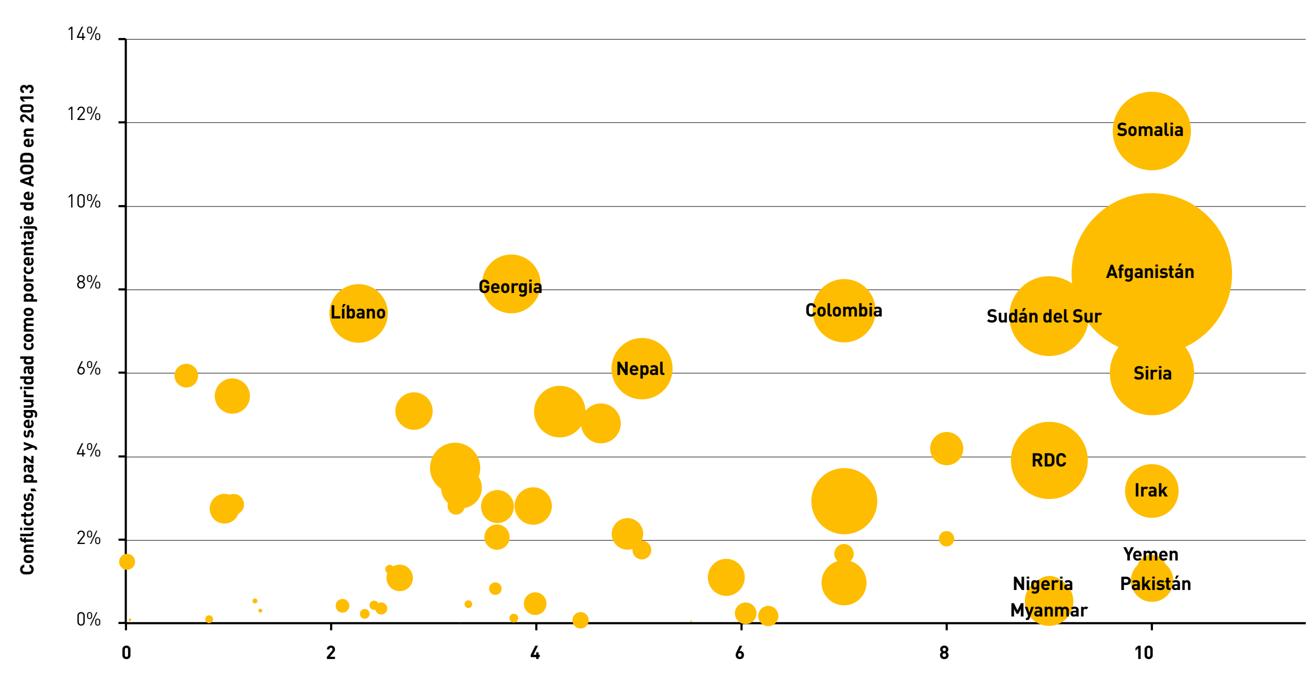
f14

Gasto de AOD destinado a conflictos, paz y seguridad para los Estados Frágiles a largo plazo según la puntuación del riesgo humano de INFORM, 2013

Fuente: *Development Initiatives*, elaborado con datos del Sistema de notificación por parte de los países acreedores CAD/OCDE, Índice de Estados Frágiles del FFP (centro de investigación del Fondo para la Paz) e INFORM.

Nota: El tamaño de cada burbuja viene determinado por el volumen de AOD para conflictos, paz y actividades relacionadas con la seguridad en 2013. Una mayor puntuación en el eje x significa una mayor probabilidad de riesgo humano.

f14



10

Una mejor información para una mejor respuesta

Como se ha destacado anteriormente, puede que las personas en situación de riesgo o afectadas por crisis humanitarias accedan y precisen diferentes tipos de recursos: locales, nacionales e internacionales; públicos y privados. Por ello, es importante contar con información precisa, oportuna y exhaustiva sobre estos flujos a la hora de tomar decisiones en situaciones de emergencia concretas. Por ejemplo, la respuesta al brote del virus del ébola y a la crisis de refugiados sirios precisaron y atrajeron recursos más allá de los proporcionados por los donantes humanitarios internacionales: también fueron importantes las donaciones privadas. Sin embargo, los sistemas de seguimiento humanitario sólo nos permiten ver el componente de ayuda humanitaria internacional y no, en un sentido más amplio, los flujos de recursos que en ocasiones son también significativos. Esto significa que cuando la crisis del ébola sacudió África Occidental, los grupos de interés y las instancias decisoras no tuvieron una visión de conjunto de la financiación disponible y lagunas detectadas porque gran parte pertenecía al ámbito de desarrollo y, por lo tanto, no quedaba registrado en el FTS de OCHA ONU.

Saber exactamente quiénes son las personas que necesitan ayuda, dónde se encuentran, qué recursos están llegando y cuáles son los resultados, constituye un desafío para las comunidades humanitarias y de desarrollo. Esto ha motivado un llamamiento a favor de una "revolución de datos para el desarrollo sostenible". En contextos afectados por crisis humanitarias, es importante que los datos cumplan con los siguientes criterios, con el fin de promover flujos de información transparentes:

- Totalidad: refleja todos los recursos más allá de la asistencia humanitaria.
- Trazabilidad: monitorear la asistencia más allá del receptor de primer nivel, a través de la cadena de transacciones, del donante a la persona afectada por la crisis humanitaria.
- Puntualidad: proporcionar datos en tiempo real sobre los recursos disponibles en crisis humanitarias de rápida evolución.

Son numerosas las innovaciones y soluciones que están surgiendo. Por ejemplo, la caja de herramientas para la Gestión de Información y Análisis de Apoyo (IMAS, por sus siglas en inglés) en Líbano ofrece un ejemplo de una iniciativa local para monitorear la información sobre todos los recursos. Asimismo, los datos reportados a la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI, por sus siglas en inglés) demuestran el potencial de la trazabilidad de la financiación humanitaria, así como los datos oportunos y previsiones sobre el gasto real y planificado.

A medida que la revolución de datos evoluciona, las nuevas tecnologías e innovación en la disponibilidad y uso de datos están transformando el mapeo de las necesidades humanitarias y respuesta. Los métodos para recopilar, archivar y publicar datos son cada vez más sofisticados, tales como el *Humanitarian Data Exchange*. Todas estas propuestas tienen la capacidad de transformar la financiación humanitaria. Ahora es el momento de inspirarnos en ellos e impulsar la toma de decisiones mejor fundamentadas en respuesta a las necesidades de las personas afectadas por crisis humanitarias.

•Capítulo 3•

La acción humanitaria española en 2014 y 2015: fin de una triste legislatura



Elaborado por **Francisco Rey Marcos** (Codirector de IECAH)
y **Celia Agulló Pastor** (Investigadora del IECAH),
en colaboración con **Victoria Silva Sánchez** (Colaboradora del IECAH).

1
Introducción

En un escenario de recortes presupuestarios, los últimos años han sido especialmente duros para la acción humanitaria española: sigue siendo una de las modalidades de ayuda que más ha sufrido la disminución. **La acción humanitaria pública española ha venido experimentando un fuerte descenso, con un recorte acumulado de más del 80% con respecto a 2011** (hecho sin precedentes entre los donantes), aunque se espera un pequeño repunte en el año 2015. Todo apunta a que la cifra total de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), en la que se enmarca la ayuda humanitaria, mantendrá una pequeña subida en los años 2015 y 2016 aunque sin recuperar tan siquiera las cifras del año 2003. Se pone así fin a una legislatura que no será recordada, precisamente, por la generosidad con las víctimas de desastres y conflictos.

Pero más allá de las consideraciones económicas sobre las que profundizaremos en los apartados posteriores, durante los años 2014 y 2015 se han hecho muy evidentes, en el caso español, **las contradicciones entre diversas políticas públicas y la supeditación dentro de ellas de las cuestiones humanitarias** tal y como se entienden internacionalmente. Tanto en el caso de la respuesta a la crisis ocasionada por el ébola, como en el caso del terremoto de Nepal o, más recientemente, en el de la crisis de refugiados llegados a la Unión Europea provenientes de la guerra de Siria y otros conflictos, las posiciones dominantes de nuestro gobierno y, muy especialmente del Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, han ido en sentido absolutamente contrario al que debería haber sido un enfoque mínimamente humanitario en estos tres casos. Esto ha hecho, como hemos analizado en documentos anteriores, que, más allá de las buenas intenciones de muchos de los responsables de la ayuda española, especialmente de la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y de su innegable compromiso con el trabajo humanitario, la capacidad de la ayuda humanitaria española se esté viendo totalmente desbordada en lo económico y ninguneada en lo político para estar a la altura de las expectativas y necesidades, ya sea en la respuesta al terremoto de Nepal, al cruel conflicto sirio y sus consecuencias internacionales, al agravamiento de la crisis en Gaza o a la crisis del ébola en algunos países de África Occidental. Esa es la cruda realidad en que se ha movido la ayuda española y en la que las señales de cambio que serían esperables en el próximo proceso electoral, tampoco parecen muy claras.

Por otro lado, la continuación del desplome de la cooperación descentralizada y la concentración de los fondos privados en unas pocas (cada vez menos), ONG especializadas, unido al retroceso en la atención ciudadana, salvo en las grandes emergencias, no son buenas señales para el futuro. Las cuestiones de cooperación para el desarrollo, en general, y las humanitarias, en particular, han perdido mucho peso en las preocupaciones ciudadanas y los actores políticos tampoco las consideran como hace una década.

Todo ello ha llevado a que, pese a los debates internacionales sobre estas cuestiones vinculados a las diversas cumbres internacionales a las que hacemos referencia en otros capítulos, o a la presencia de nuestro país en el periodo 2015-2016 en el Consejo de Seguridad de la ONU, la acción humanitaria española sigue siendo bastante marginal en el escenario internacional.

1.1. Una mirada al contexto

2014 permanecerá en la memoria de muchos millones de personas, cuyas vidas quedaron marcadas por un conflicto armado, una huida, una epidemia. Durante el año **se registró un incremento constante de las crisis humanitarias de origen antrópico**, incluido un número elevado (**cuatro**) de **emergencias de "nivel 3"** (el más alto en la escala del sistema de calificación de crisis de la ONU): **Siria, Irak, República Centroafricana (RCA) y Sudán de Sur**[1]**.** Cuatro países asolados por conflictos de naturaleza política.

A finales de año, **la cifra de personas refugiadas y desplazadas internas** registradas por Naciones Unidas ascendió **a 60 millones, la más elevada desde la Segunda Guerra Mundial,** alcanzando niveles no vistos desde el genocidio de Ruanda en 1994. Asimismo,

1 Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: "Informe anual sobre las políticas de ayuda humanitaria y de protección civil de la Unión Europea y su aplicación en 2014". http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual_report/2014/COM_2015_406_es.pdf

fue el año del **mayor brote nunca registrado de ébola en África Occidental**, dejando un balance de 11.000 víctimas mortales. Los países afectados y las organizaciones humanitarias se enfrentaron a retos complicados: altos índices de infección entre el personal sanitario, escasez de equipos médicos, un acceso limitado a agua potable e instalaciones de saneamiento y una creciente inseguridad alimentaria.

2014 también **experimentó un agravamiento de brotes de violencia y de guerras.** Las ciudades volvieron a ser escenarios principales de ataques violentos en numerosos conflictos, poniendo de manifiesto las confrontaciones a nivel local. Un total de 12 conflictos armados registraron altos niveles de violencia: Libia, Nigeria (Boko Haram), RCA, Somalia, Sudán del Sur, Afganistán, Pakistán, Pakistán (Baluchistán), Ucrania, Irak, Israel-Territorios Palestinos Ocupados (TPO) y Siria. En otros casos, como Colombia, pese a las perspectivas de paz, la crisis humanitaria persiste.

La de **Siria** es una **herida abierta, abandonada a su suerte, que ha acabado complicando aún más la ya difícil situación en su vecino Irak.** Se mantiene con la misma intensidad en su cuarto año consecutivo y **continúa siendo la mayor crisis humanitaria y de seguridad en el mundo.** El conflicto ha dejado más de 76.000 muertes, elevando a más de 200.000 el número total de víctimas mortales desde el comienzo de la crisis en 2011. La mitad de la población se ha visto obligada a abandonar sus hogares y más de 3,8 millones buscan refugio en los países vecinos.

La **población iraquí,** por su parte, **sufre las consecuencias derivadas del deterioro de las condiciones de seguridad en el país.** La escalada de violencia en 2014 ha provocado el desplazamiento de más de dos millones de personas durante el año. A ello, cabe sumarle un cuarto de millón de refugiados que huyen de la violencia en la vecina Siria. **República Centroafricana (RCA)** devastada por la inestabilidad política, violencia intercomunitaria, disturbios y catástrofes naturales frecuentes, **es otra gran crisis humanitaria con cerca de 4,6 millones de personas que precisan ayuda.** Por su parte, **Sudán del Sur,** el país más joven y uno de los más pobres del mundo, **ha experimentado una agudización de los enfrentamientos internos y las tensiones.** El conflicto político que adoptó un cariz violento a finales de 2013, ha dejado un balance de 10.000 víctimas mortales, dos millones han huido de sus hogares y cerca de 470.000 buscan refugio en los países vecinos. Durante el año **se experimentó una ligera reducción en cuanto al número de desastres reportados, así como de personas afectadas y víctimas mortales** con respecto a 2013 y el promedio anual de la década anterior (2004-2013). No podemos olvidar que este período estuvo marcado por tres grandes catástrofes naturales que tuvieron lugar en diferentes años, dejando cada uno más de 200.000 víctimas mortales: el tsunami del Océano Índico en 2004 (226.408); el ciclón Nargis que azotó Myanmar en 2008 (138.366) y el terremoto en Haití en 2010 (225.570).

Atendiendo a los datos del CRED (Centro de Investigación sobre Epidemiología de los Desastres), **en 2014 se registraron 324 desastres producidos por amenazas naturales que dejaron un balance de 7.823 víctimas mortales, afectaron a 140,7 millones de personas en todo el mundo y provocaron 99,2 mil millones de daños económicos**[2]. Más de la mitad de las pérdidas humanas se debieron a fenómenos hidrológicos. Así, de las más de 100 millones de personas afectadas, el 34% lo fue por inundaciones y el 39% por sequías.

Asia, tal y como viene sucediendo año tras año, **resultó ser el continente más afectado, con un 69,5% de víctimas**; a éste le siguió América (22,8%) y África (5,5%). En concreto, dos sequías en China (que dejaron un balance de 27,5 millones de afectados) y Brasil (27 millones), una inundación en China (15 millones) y el tifón Rammasun en China y Filipinas (9,9 y 4,7 millones de víctimas, respectivamente) representaron casi el 60% del total de número de personas afectadas.

Si analizamos el estado del mundo en términos de **conflictividad y construcción de paz**[3], **en 2014 se registraron 36 conflictos armados** (cifra similar a la de 2013), 34 de los cuales continuaban activos al finalizar el año.

2 Pueden consultarse los informes del CRED en www.cred.be. En ellos se incorporan los criterios para la inclusión en la base de datos de desastres EM-DAT.

3 ESCOLA DE CULTURA DE PAU (ECP), *Alerta 2015! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz,* Barcelona: Icaria Editorial, enero 2015. Disponible en: http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=532:anuarios-alerta&catid=46&Itemid=66&lang=es

La mayoría, como viene siendo habitual, sucedieron en África (13 casos) y Asia (12), seguidos de Oriente Medio (6), Europa (4) y América (1). Se sumaron tres nuevos casos: República Democrática del Congo (RDC), dada la intensificación de las ofensivas por parte del grupo armado islamista que incorpora combatientes congoleses y ugandeses; Ucrania, a causa del aumento de enfrentamientos armados entre fuerzas ucranianas y milicias pro-rusas en el este del país; y, por último, Egipto (Sinaí), debido al incremento en la frecuencia y mortalidad de los enfrentamientos perpetrados por grupos armados con base en la península.

Para la ayuda española, además, sigue siendo de gran relevancia la **situación humanitaria en el largo conflicto que sufre Colombia (en el que, a día de hoy, puede haber ciertas perspectivas de optimismo), la situación de los refugiados saharauis en los campos en Tindouf, la inacabable crisis en Palestina, las crisis alimentarias en el Sahel o los efectos de la sequía en algunos países de América Central**.

2

Panorama de la acción humanitaria española en 2014 y 2015

En este contexto, pocas originalidades ha habido en la ayuda humanitaria española en el periodo que analizamos.

2.1. Continuidad del Plan Director 2013 – 2016

En el año 2013 comenzó el periodo de vigencia del nuevo Plan Director 2013-2016 en el que la acción humanitaria se incorpora en el apartado "qué vamos a hacer" y no el "cómo lo vamos a hacer", en el punto II.7 "Responderemos a las crisis humanitarias con calidad".

Algunas de las cuestiones más destacables del Plan Director que recordamos para valorar si se han ido cumpliendo o no en casos específicos, serían:

70. La Acción Humanitaria española reafirma su compromiso con los principios humanitarios de independencia, humanidad, neutralidad e imparcialidad, así como las Directrices de Oslo, los Principios y Buenas Prácticas de Donación Humanitaria y el Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria. La AH española buscará tanto su aplicación en su propia política y programas de cooperación como su promoción en el contexto español (otras administraciones públicas y actores privados) y en los foros internacionales.

71. En general, la AH española se articulará esencialmente en torno a:

- *Una respuesta basada en necesidades humanitarias y no por otros criterios (políticos o de prioridad geográfica) priorizando la intervención en favor de poblaciones en base a su vulnerabilidad.*
- *El impulso de la protección de las víctimas y de la aplicación del DIH.*
- *La promoción de la protección del espacio humanitario.*
- *La asunción de la coordinación y liderazgo de la AH prestada por cualquier administración pública del estado (de ámbito nacional, autonómico y local).*
- *La asunción de un rol de facilitador de procesos que refuercen la ayuda humanitaria.*
- *En aquellos escenarios que sea necesario, la cooperación española utilizará el enfoque VARD como modo de mejorar la coherencia de actuaciones y el establecimiento de sinergias entre los diversos instrumentos y modalidades de ayuda.*

2.2. Comunicación de la Cooperación Española 2015

Al haber sido el Plan Anual de Cooperación Internacional 2012 (PACI) el último instrumento de programación de este tipo, la Comunicación 2015 al Parlamento se convierte de facto en el único (o uno de los pocos) mecanismos de seguimiento del Plan Director. En el documento se concretan las orientaciones hacia crisis específicas y la especialización sectorial como ejes en los que la ayuda española debe centrarse, lo que parece

razonable en tiempos de recortes. Crisis siria, ébola, Sahel, Palestina, población refugiada saharaui, Colombia, Filipinas y América Central y Caribe aparecen citados expresamente en el documento y posteriormente analizaremos la práctica en cada caso.

En el año 2015, se elaboró también el memorando del "Examen de Pares 2015" previo a este "examen". Al cierre de este Informe no se conocen todavía los resultados del examen del CAD. Conviene citar que este tipo de ejercicios, que incorporan específicamente los temas humanitarios, han tenido en el pasado impactos positivos sobre la cooperación española, sugiriendo modificaciones que en muchos caso se han ido incorporando.

2.3.
Qué nos dicen las cifras[4]

Teniendo en cuenta la reducción en términos de financiación que viene sufriendo la cooperación para el desarrollo a lo largo de estos últimos años, **es importante señalar que durante 2014 el monto de fondos de AOD ha seguido experimentado un retroceso de un 20% con respecto al año anterior**, con 1.418,35 millones de euros respecto de los 1.788,52 millones de euros en 2013, pareciendo tocar fondo. Según el Informe de AOD de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), "en 2016, la AOD española ascenderá a 2.396,30 millones de euros, lo que supone un 0,21% de la Renta Nacional Bruta. Esta cifra representa 582,95 millones de euros más de la cifra presupuestada en 2015, o un incremento del 32% si lo expresamos en términos porcentuales[5]". Dicho esto, **"la AOD española se sigue situando en niveles de los años 90 y a la cola de los donantes europeos con los que debería compararse".**

*f*1

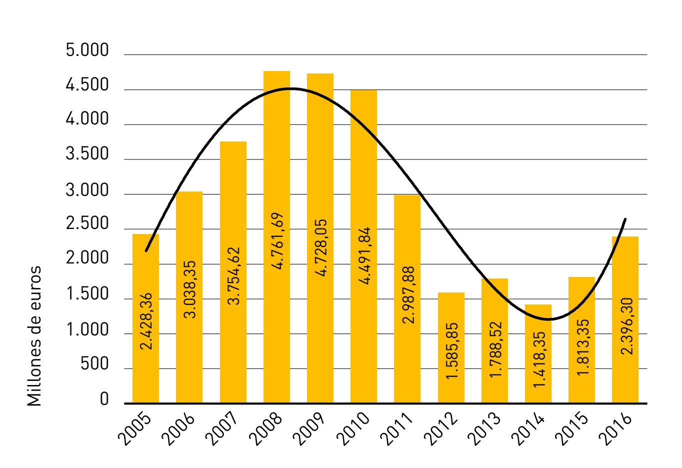
Evolución de la AOD neta española (período comprendido entre 2005 y 2016)

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

En términos de **acción humanitaria**, se experimentó un ligero incremento respecto al año 2013, si bien no compensa el fuerte recorte presupuestario que ha sufrido desde 2011. Así, **se han imputado como acción humanitaria 55.879.203 frente a los 38.835.191,85 euros en 2013, los 72.030.596,28 euros en 2012 o los 216.222.293 de 2011. El aumento respecto de 2013 es de un 43,88 %, mientras que la reducción respecto de 2012 es de 22,42 %. Ello supone un 3,94 % del total de la AOD, cifra muy por debajo de la media de otros años.** El Documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria aprobado en el año 2008 proponía un porcentaje de entre el 7 y el 10% de la AOD lo que es una tendencia en el conjunto de los donantes.



Año	Millones de euros	Porcentaje de variación
2016	2.396,30	32,14%
2015	1.813,35	27,85%
2014	**1.418,35**	**-20,70%**
2013	1.788,52	12,77%
2012	1.585,85	-46,92%
2011	2.987,88	-33,48%
2010	4.491,84	-5,00%
2009	4.728,05	-0,71%
2008	4.761,69	26,82%
2007	3.754,62	23,57%
2006	3.038,35	25,12%
2005	2.428,36	22,34%



4 La información ha sido extraída del llamado "volcado" de datos de la AOD 2014 que elabora la SGCID (anterior oficina de la DGPOLDE).

5 Para más información, véase el comunicado publicado por la CONGDE el día 16 de septiembre de 2015, que lleva por título "La Ayuda Oficial al Desarrollo en 2016. Análisis y Valoración de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo" a través del siguiente enlace: http://www.congde.org/contenidos/pge2016-una-oportunidad-perdida-para-demostrar-un-verdadero-compromiso-con-la-politica-de-cooperacion

Del total, **45.587.308,47 euros[6] se han canalizado como ayuda humanitaria (solo con sector CAD 700) a través de la AECID.**
La ayuda humanitaria sigue contando con un presupuesto insignificante para un país que pone de manifiesto su voluntad de ser un actor con peso político internacional. Para este año 2015, el presupuesto de la Agencia no se incrementa, sino que disminuye ligeramente; dicho esto, partidas como la de acción humanitaria se mantendrá con pequeñas variaciones. Si nos adelantamos a 2016, "España plantea destinar 16,8 millones de euros para dar respuesta a las crisis humanitarias desencadenadas por los más de 30 conflictos armados activos, o derivadas de catástrofes naturales y de origen antrópico"[7].

f2

Evolución de la AOD destinada a AH por parte de la Cooperación Española (período comprendido entre 2001 y 2014)
Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

Todo ello profundiza el hecho de que España está perdiendo su perfil de donante humanitario que había consolidado en los últimos años. Visible, por ejemplo, la reducción drástica de la financiación directa destinada al CERF (Fondo Central de Respuesta a Emergencias) de Naciones Unidas, pasando de 30 millones de euros en 2010, a 5 millones en 2013 y 400.000 en 2014. Se estima que para 2015, la cifra aumentará a 2 millones, según la planificación presupuestaria de la OAH.

En lo referente a **los canales de distribución de la ayuda, la cooperación multibilateral ha experimentado una mayor variación, con un aumento de unos 15 millones de euros con respecto a 2013;** a ésta le seguiría la cooperación **bilateral,** con un ascenso de 3.048.481,66 euros y, por último, la multilateral, ya que en 2014 no ha habido financiación alguna, en comparación con 2013, año en el que se canalizó un millón de euros.

f3

AOD española destinada a acción humanitaria por canales de distribución (2014)
Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

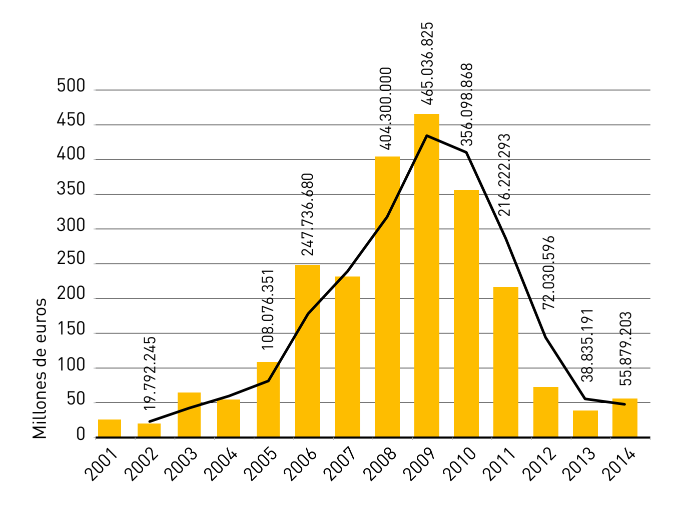
6
Según datos extraídos del volcado de AOD 2014 elaborado por la SGCID.
7
Cifra provisional extraída del comunicado publicado por la CONGDE citado anteriormente.

En lo que concierne a la distribución por sectores del CAD, según la tabla que observamos a continuación, sería la siguiente:

f4

Distribución de la ayuda por sectores CAD y canales de distribución (2014)
Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.







Canal	2013 (Euros)	2014 (Euros)	Variación 2013-2014 (Euros)
Bilateral	20.981.537,52	24.030.019,18	3.048.481,66
Multibilateral	16.853.654,33	31.849.183,86	14.995.529,53
Multilateral	1.000.000,00	0,00	-1.000.000,00
Total	**38.835.191,85**	**55.879.203,04**	**17.044.011,19**



Sectores CAD	Bilateral (Euros)	Multibilateral (Euros)	Total (Euros)
Ayuda de emergencia (720)	19.258.364,77	29.249.183,86	48.507.548,63
Ayuda a la reconstrucción y rehabilitación (730)	758.595,05	1.000.000,00	1.758.595,05
Prevención de desastres (740)	4.013.059,36	1.600.000,00	5.613.059,36
Total	**24.030.019,18**	**31.849.183,86**	**55.879.203,04**

Como se puede observar, la atención prestada a las actividades relacionadas con la reconstrucción y rehabilitación sigue siendo muy baja. **La Reducción del Riesgo de Desastres (RRD)**, por su parte, **sufre un ligero descenso**, pasando de unos 7,5 millones en 2013 (de 38 millones para acción humanitaria) a 5,6 (de un total de 55 millones) en 2014. Si bien es cierto que está cobrando cada vez mayor protagonismo y relevancia a nivel internacional, si lo comparamos con años anteriores (en 2012 fueron 5 de un total de 72 millones y en 2011, 11 de un total de 216 millones), es la "ayuda de emergencia" la que a día de hoy sigue contando con más fondos.

Esto puede venir justificado por la falta de una "cultura de prevención", que ha hecho que tanto a nivel interno de los Estados como en su acción exterior, la mitigación, la preparación ante desastres, la RRD y la prevención no hayan sido prioritarias. Así, aunque algunos programas europeos (DIPECHO) han sido pioneros tal y como manifiesta la Comunicación de la Comisión Europea en la materia, el porcentaje de financiación destinada a tales actividades sigue siendo escaso. Una de las posibles soluciones sería el establecimiento de porcentajes mínimos recomendables de financiación de acciones de RRD en la política de desarrollo y humanitaria de España en línea con lo que otros donantes hacen.

En esta materia, **uno de los hitos más importantes que ha marcado 2015 ha sido la celebración de la "III Conferencia Mundial sobre RRD**", que tuvo lugar en Sendai del 14 al 18 de marzo. **Fueron 187 países los que participaron** en esta conferencia en la que reafirmaron su compromiso con la RRD, **a través de la adopción del nuevo "Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030".** Versa entorno a cuatro prioridades de acción principales, a saber: 1) Comprender el riesgo de desastres; 2) Fortalecer la gobernanza para gestionar el riesgo de los desastres; 3) Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia y 4) Incrementar la preparación para casos de desastre con el fin de dar una respuesta eficaz y "reconstruir mejor" en el ámbito de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

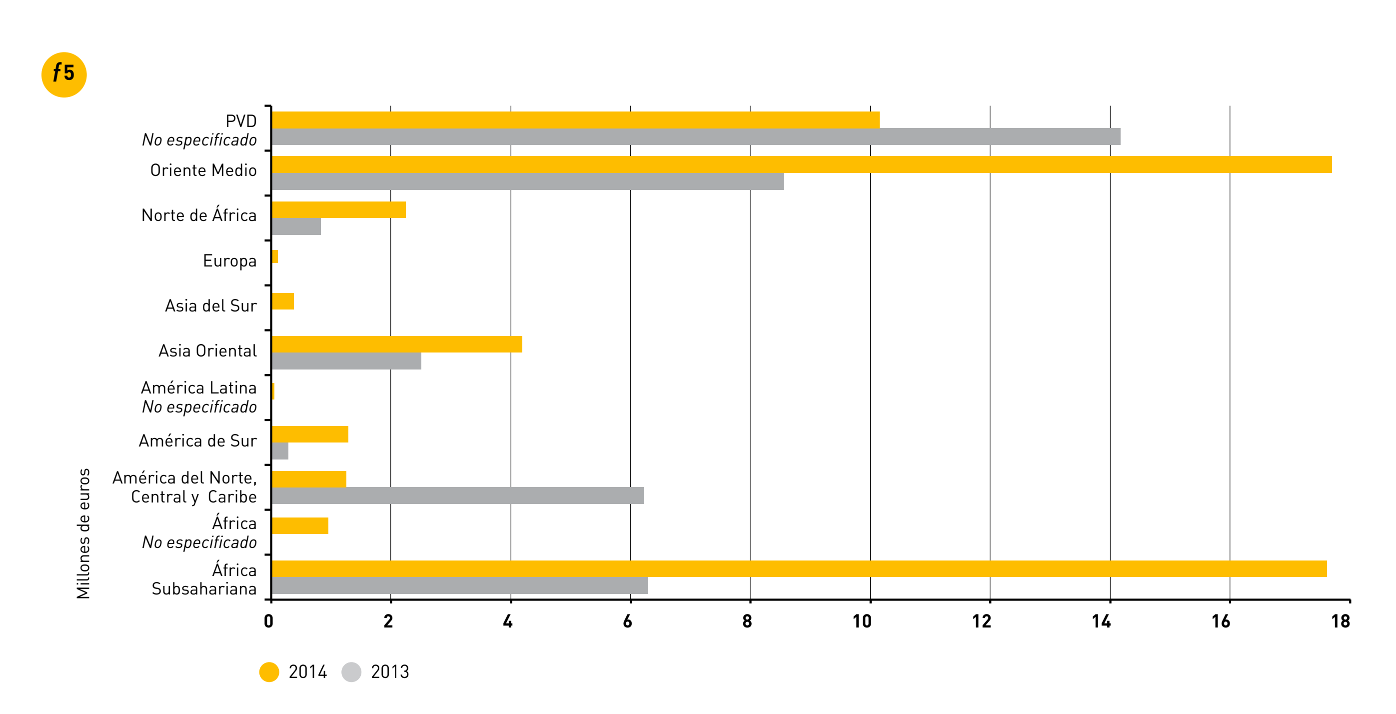
En el caso español, la RRD viene liderada por la Dirección General de Protección Civil del Ministerio del Interior, en coordinación con el MAEC a través de la SGCID, la OAH y resto de direcciones de la AECID. Este protagonismo de Protección Civil, comprensible a los efectos de RRD en el interior de nuestro país, ha hecho que, sin embargo, el peso de nuestro país en Sendai y en otros foros haya sido muy poco relevante. Ante tal escenario, los principales retos a los que se enfrentaría en la actualidad serían: 1) Liderazgo de España en protección civil en las entidades locales (exportar "buenas prácticas"); 2) Mejorar la coordinación de la agenda de RRD y la de desarrollo; 3) Mejorar en indicadores y 4) Implantar medidas de adaptación al cambio climático.

En lo que respecta a la distribución geográfica de la ayuda humanitaria tendríamos:

*f*5

Acción humanitaria en 2014 por áreas geográficas

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.



Sobre todo, **son dos zonas geográficas las que más llaman la atención por el incremento que han experimentado en términos de financiación con respecto a 2013**: por un lado, África Subsahariana (cuya financiación se ha visto casi triplicada, pasando de unos 6 millones en 2013 a 17,5 millones en 2014), dada la grave situación de inseguridad alimentaria que sigue atravesando a día de hoy el continente. Los **sectores de intervención sobre los que se centra la respuesta son: protección, seguridad y acceso humanitario,** manteniendo el apoyo a las personas afectadas por los conflictos armados (en especial, refugiadas, desplazadas y comunidades de acogida en Malí y Níger). En este sentido, destacamos los programas de apoyo a la protección de la infancia, acompañamiento y asistencia a las personas desplazadas y refugiadas y prevención de la violencia de género. Asimismo, otro de los sectores prioritarios es el de **seguridad alimentaria y nutrición**, brindando apoyo a programas destinados a alcanzar la suficiencia alimentaria en época de crisis, además de promover el mantenimiento de los medios de producción desde un enfoque resiliente. De esta manera, la sociedad civil afectada por las recurrentes crisis puede reducir el impacto, y por lo tanto, prever las potenciales amenazas.

Por otro lado, cabe destacar **Oriente Medio,** que ha duplicado sus fondos (pasando de 8 millones en 2013 a casi 18 millones en 2014). Las partidas dedicadas a ayuda humanitaria apoyan los programas de **protección humanitaria** de las poblaciones afectadas por la violencia en **Siria** (tanto en la zona controlada por el régimen de Damasco como por los diferentes grupos insurgentes); **programas de salud, WASH y asistencia alimentaria,** dirigidos a las víctimas del conflicto tanto en el interior del país como en los **países de acogida de refugiados: Líbano, Jordania, Turquía e Irak.**

2.3.1 Distribución por organismos implicados

Como se observa en la tabla, **casi la totalidad de la ayuda humanitaria de la Administración pública central española ha sido gestionada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación** (MAEC), con unos 45 millones de euros. Tiene el mandato legal de dirigir la política de cooperación y es, además, el único que dispone de personal y una Agencia especializada en la materia. Como veremos en la sección dedicada a la acción humanitaria de la AECID, ha sido la Agencia la que ha canalizado la totalidad de sus fondos (y sus correspondientes Departamentos: de Cooperación con Mundo Árabe y Asia; Centroamérica, México y el Caribe; Cooperación Multilateral; Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD); Cooperación Sectorial; de Emergencia y Posconflicto y la Oficina de Acción Humanitaria).



Desembolsos destinados a acción humanitaria por agentes de la Administración General del Estado y vías de canalización (2014)
Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.



Agentes	Bilateral (Euros)	Multibilateral (Euros)	Total (Euros)
MAEC (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación)	13.897.919,04	30.733.183,86	44.631.102,90
MDEF (Ministerio de Defensa	72.876,00	0,00	72.876,00
Total	**13.970.795,04**	**30.733.183,86**	**44.703.978,90**

2.3.2
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC)

Es el Ministerio el que canaliza prácticamente la totalidad de la ayuda en 2014, con **44.631.102.90 euros** (su perfil se ha visto incrementado en unos 15 millones con respecto a 2013). La AECID ha sido la responsable de canalizar todas las partidas de bilateral, multibilateral y multilateral como principal ejecutor de la política española en este ámbito, **siendo la OAH quién más financiación ha desembolsado exclusivamente para proyectos de acción humanitaria, con un importe de 35.975.964,47 euros**. A ésta, le seguiría el Departamento de ONGD con 5.726.424,00 euros. Aunque en cifras muy por debajo de ejercicios anteriores, anteriores las ONG especializadas siguen recibiendo subvenciones para sus proyectos humanitarios por diferentes vías.

Por su parte, la **SECIPI** (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica) **recibió un reembolso bruto (devolución) por valor de 956.205,57 euros de una donación de emergencia a Territorios Palestinos Ocupados (TPO).** Al tratarse de una devolución de donación, dicha cantidad computa de forma negativa en la AOD y la AH española.

2.3.3
Otros Ministerios

Se han contabilizado en el rubro de AH **72.876 euros** del Ministerio de Defensa que no contabilizó nada el año anterior.

2.3.4
Otros agentes: Comunidades Autónomas, Entidades Locales y Universidades

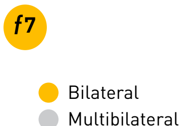
Finalmente, las **Comunidades Autónomas** han contabilizado como ayuda humanitaria alrededor de **9 millones de euros,** las **entidades locales** unos **2 millones y**, por último, las **universidades 38.000 euros.**
Si comparamos estas cifras con las de 2013, vemos que la financiación de estos tres agentes no ha experimentado grandes variaciones, siendo la Administración General del Estado la que ha recibido una mayor cantidad de fondos, tal y como hemos mencionado anteriormente.

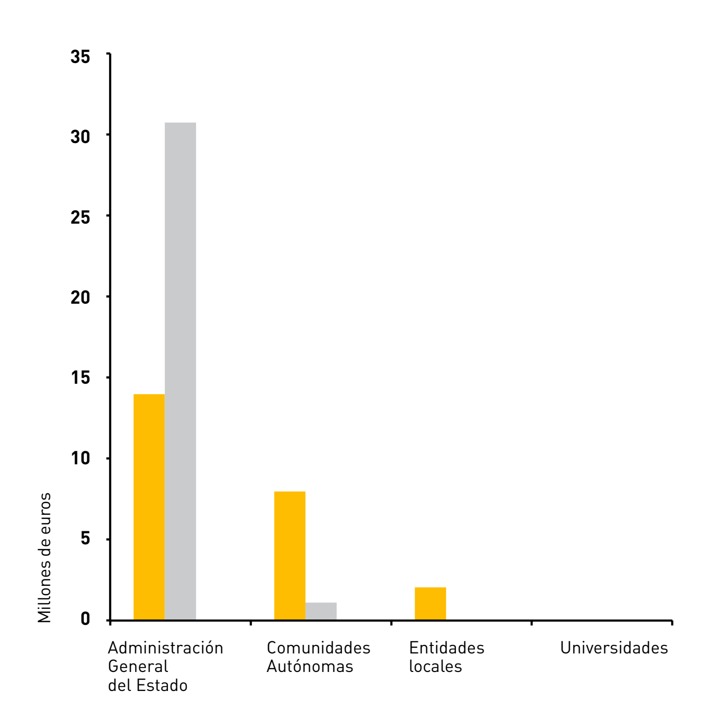
f7

Desembolsos destinados a acción humanitaria por agentes y vías de canalización (2014)
Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

Las tres Comunidades Autónomas que han contabilizado más fondos han sido: Andalucía (con 4.081.388,94 euros), **País Vasco** (2.588.179,67 euros) y, en tercer lugar, y a mucha distancia la **Comunidad Valenciana** (con 375.000 euros).

En términos porcentuales, **de la cantidad total de acción humanitaria para 2014, el grueso (80%) pertenecería a la Administración General del Estado; el 16% sería de las Comunidades Autónomas y, por último, el 4% procedería de las entidades locales y una cifra testimonial de las universidades,** al igual que sucedió en 2013.





3 La acción humanitaria de la AECID en 2014 y 2015

3.1. Introducción

En esta sección realizamos un análisis cualitativo y cuantitativo de la acción humanitaria (AH) llevada a cabo por la OAH de la AECID durante el año 2014 y principios de 2015. Para su elaboración, hemos utilizado los datos directamente proporcionados por la OAH, así como consultado otras fuentes oficiales como las de la SGCID del MAEC y el CAD–OCDE, entre otras. Durante la investigación, el IECAH se ha esforzado por garantizar la objetividad y fiabilidad de los datos estadísticos y de la información expuesta en el presente apartado.

Durante el año 2014, la OAH destinó casi 39 millones de euros a acción humanitaria en distintos contextos. Por un lado, **destinó recursos a las crisis establecidas como prioritarias en los POAH**. **Colombia** recibió 1,5 millones de euros, destinados a la protección de las personas desplazadas internas (DPI) y agua, saneamiento e higiene (WASH). A la **región de América Latina y Caribe** se le asignó 1,5 millones de euros con dos sectores fundamentales: salud, con la colaboración a través de la Organización Panamericana de Salud; y mejora en respuesta a desastres, con 80.000 euros para el DREF destinados a la actuación en El Salvador, Chile y Haití, además de 1 millón para la *Global Facility for Disaster Reduction and Recovery,* centrada en las Antillas de San Cristóbal, Santa Lucía y Granada.

La **población refugiada saharaui** recibió 3,47 millones de euros, centrados en los sectores de ayuda alimentaria y nutrición, así como protección. Por su parte, los **Territorios Palestinos Ocupados (TPO)** contaron con 2,1 millones para ayuda alimentaria, salud, protección, apoyo psicológico, agua y saneamiento y coordinación de la ayuda. La intervención en el **Sahel** se centró en tres países: Malí, Níger y Mauritania, a los que se asignaron 4,8 millones destinados a los sectores de ayuda alimentaria y nutrición, protección, agua y saneamiento, apoyo a operaciones especiales y coordinación de la ayuda. Finalmente, **Siria** recibió 8,5 millones centrados en los sectores de protección y, especialmente, protección de la infancia, salud, ayuda alimentaria, WASH y cobijo.

Por otro lado, **la OAH tuvo que hacer frente a dos grandes crisis humanitarias no planificadas.** La primera es **Filipinas,** debido a los estragos causados por el tifón Haiyan, que recibió 1 millón de euros destinado a protección, nutrición y WASH. La segunda, **el brote del virus del ébola en África Occidental**, que contó con más de 10 millones, destinados a los sectores de salud, protección, WASH y logística. Los principales destinatarios fueron Sierra Leona, Guinea y Liberia, aunque se adoptó un enfoque regional, ayudando también a países vecinos como Mauritania, Malí, Guinea Bissau y Costa de Marfil.

3.2. El Plan Operativo de Acción Humanitaria (POAH) 2014-2015

Teniendo en cuenta las distintas líneas que marcan la acción humanitaria española señaladas anteriormente, podemos decir que estas se ven reflejadas en cada uno de los POAH relativos a las distintas crisis prioritarias. **Para 2014, las crisis que la OAH identifica como prioritarias son cinco**: **Colombia, Territorios Ocupados Palestinos (TPO), población refugiada saharaui, Sahel y Siria.**

Los sectores de intervención prioritarios para la acción humanitaria española en 2014 han sido los de protección, WASH, salud, seguridad alimentaria y nutrición. El sector de protección es fundamental, ya que todas las crisis identificadas como prioritarias poseen un elemento de conflicto armado. En todas ellas existe un sector de población extremadamente vulnerable como son las personas refugiadas y desplazadas internas.

La intervención en seguridad alimentaria y nutrición es un componente fundamental de la acción humanitaria y central en crisis como la del Sahel, fundamentalmente una crisis alimentaria fomentada por los cambios medioambientales, y en el caso de la población refugiada saharaui, cuya alimentación depende casi en su totalidad de la ayuda humanitaria internacional. También es relevante en la crisis siria, dada la difícil situación que atraviesa la sociedad civil.

Otra de las características del POAH 2014-2015 es su apuesta por un enfoque regional en las crisis. La crisis del Sahel o el conflicto sirio deben ser tratadas de forma integral como un conjunto, aunque cada uno de los países en ella establecidos como prioritarios reciba un porcentaje de la ayuda. En la crisis siria, es importante prestar ayuda a países vecinos

como Líbano, Jordania e Irak que están acogiendo a la mayoría de la población refugiada siria.

Siguiendo las orientaciones estratégicas de la Cooperación Española, un punto importante es la incorporación del **enfoque de género** (Orientación Estratégica 5). Las mujeres y niñas presentan necesidades específicas dentro de la población vulnerable que deben ser atendidas, principalmente a través del sector salud.

Por último, **la OAH promueve la participación española en los foros de coordinación del MAEC sobre crisis específicas, así como en los clúster impulsados por OCHA en los sectores prioritarios y relevantes en los contextos de crisis donde participa directamente,** a través de los representantes de la AECID en el terreno.

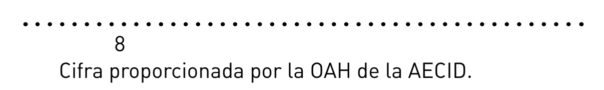
3.3. La OAH en cifras

La OAH ha incrementado sus fondos humanitarios durante el año 2014. El presupuesto desembolsado exclusivamente para proyectos de acción humanitaria gestionados por la OAH ha sido de **38.637.706,54 euros**[8] (como podemos observar, se ha casi duplicado con respecto a 2013 que fue de unos 20 millones de euros). **El presupuesto anual gestionado por AECID en AH ha sido de 45.587.308,47 euros**, experimentando un considerable aumento tal y como se puede apreciar en la gráfica que aparece a continuación (f8). Dicho esto, **con respecto al año anterior, este incremento supone un 47%, exactamente de 14.605.698,57 euros.**

f8

Evolución provisional del presupuesto anual gestionado por la AECID en AH hasta 2014
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

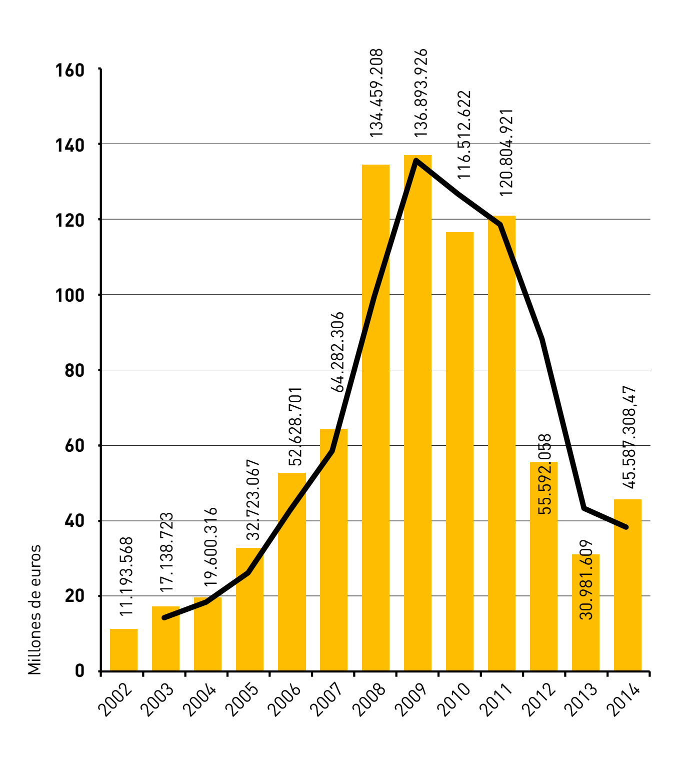
Pese a dicho incremento, el presupuesto destinado a acción humanitaria sigue siendo escaso, estando, incluso, por debajo del presupuesto asignado en 2012, año en el que ésta política pública sufrió el mayor recorte.


8 Cifra proporcionada por la OAH de la AECID.

3.3.1 Canalización y distribución de fondos

Durante el año 2014, no ha habido importantes cambios en materia de canalización y distribución de fondos con respecto al año anterior. El grueso de la ayuda española ha ido destinada a las agencias de Naciones Unidas, aunque ha experimentado un ligero descenso del 25% con respecto a 2013. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) con 4.434.500 euros y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja (FICR) con 7.225.202 euros han visto incrementados sus fondos, si los comparamos con el año anterior. En el primer caso, la cifra se ha duplicado y, en el segundo, ha experimentado un fuerte incremento (pues en 2013, la cantidad asignada fue de 1.643.305, 40 euros). El porcentaje destinado a las ONG ha aumentado, pasando de un 12% en 2013 a un 23% en 2014. Aun así, siguen sin ser buenas noticias para el sector, gran perjudicado por la reducción de financiación gubernamental destinada a cooperación al desarrollo y, en especial, a acción humanitaria. Es importante que la AECID continúe firmando, de manera regular, convenios con ONG españolas humanitarias, ya que dicho mecanismos permite la rapidez y flexibilidad que se requiere ante una emergencia.



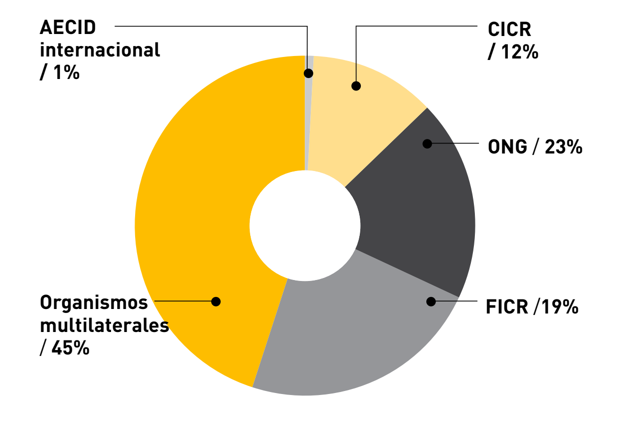


f9 Distribución del gasto por el tipo de entidad financiada

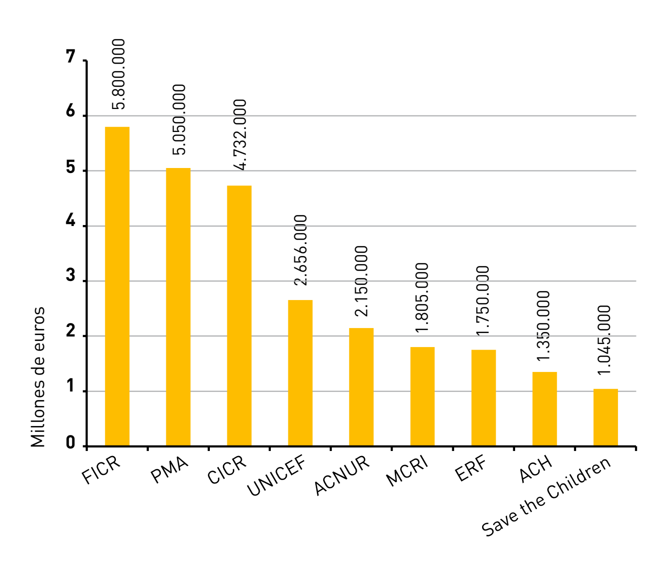
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

De los 22 organismos, fondos y ONG que recibieron los casi 39 millones de euros de la OAH durante 2014, sólo nueve de ellos recibieron más de un millón de euros, sumando el 80% de la ayuda total desembolsada por la AECID. Los principales receptores fueron la FICR, el CICR, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), agencias de Naciones Unidas como ACNUR, UNICEF, el Fondo de Respuesta a Emergencias (ERF) y ONG como Acción contra el Hambre (ACH) y Save The Children.









f10 Principales organismos destinatarios de fondos durante 2014

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

En 2014, se produjo un incremento de aproximadamente **6 millones de euros en la financiación recibida por las ONG.** Las **principales receptoras** de fondos son **Acción Contra el Hambre, Médicos Sin Fronteras España, Save The Children, Cruz Roja Española, Oxfam Intermón** y **FPSC** (Fundación Promoción Social de la Cultura) **por un importe total de 8.936.935 euros.** Las **principales áreas** geográficas fueron: **Oriente Medio** (víctimas afectadas por la violencia), África Subsahariana (virus del brote de ébola) y, en menor medida, **Asia Oriental** (en concreto, Filipinas, centrado en WASH y nutrición a las personas desplazadas internas).

Por otro lado, destacamos el hecho de que se vuelva a hacer uso del FONPRODE para contribuciones voluntarias a ciertos organismos como el CERF (400.000 euros) y la UNRWA (550.000 euros) en materia humanitaria. La utilización de este instrumento, previsto para otras cuestiones y básicamente para ayuda reembolsable, no se explica más que por disponibilidad presupuestaria de esas partidas y por la necesidad de asumir esos pagos a organismos internacionales. Entendemos que se ha hecho por esos motivos excepcionales.

f11 Convenios de emergencia con ONG españolas en 2014

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).



ONG	**Importe (euros)**
Acción Contra el Hambre	1.975.000,00
Médicos Sin Fronteras España	1.675.000,00
Save The Children	1.625.000,00
Cruz Roja Española	1.575.000,00
Oxfam Intermón	1.075.000,00
FPSC	1.011.935,00
TOTAL	**8.936.935,00**

3.3.2
Financiación a organismos internacionales

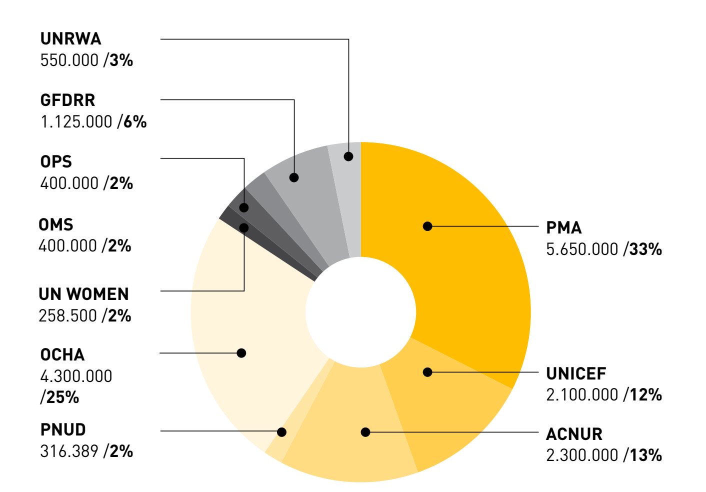
Junto a las ONG, ésta constituye la vía más relevante de canalización de fondos humanitarios.

- **Contribuciones a la ONU y otros organismos multilaterales**

Como hemos observado con anterioridad, **la contribución más significativa que ha realizado la AECID en 2014 ha ido destinada a los organismos de Naciones Unidas,** concretamente **el 46% de todo su presupuesto anual.** Como sabemos, el sistema de las Naciones Unidas está constituido por numerosas organizaciones afiliadas como programas, fondos y agencias especializadas. Cada uno de ellas cuenta con su propia membresía, liderazgo y presupuesto. Por ello, conviene subrayar que dentro de estas contribuciones a los organismos internacionales (f12) se contabilizan tanto las contribuciones voluntarias (programas y fondos) como las obligatorias.

*f*12
Contribuciones a organismos internacionales en 2014
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

*f*12



Es destacable que tras años de contribuciones al **CERF (Fondo Central de Respuesta Emergencias)** de Naciones Unidas, que llegaron a alcanzar los 45 millones de dólares en el año 2010 o 20 millones de dólares 2011, en el año 2012 no aparecía consignada ninguna cantidad. En 2013 se contabilizaron 5 millones de euros y, **en 2014, dicha cifra se ha visto reducida a 400.000 euros.** Según la planificación presupuestaria para 2014, esta cantidad aumentará a 2 millones.

Destacamos como **novedad,** con respecto a años anteriores, **la aportación que ha realizado la OAH al Fondo Mundial para la Reducción y Recuperación de los Desastres (GFDRR,** por sus siglas en inglés), **por un importe de 1.1250.000 euros.** Como mecanismo auspiciado por el Banco Mundial, el programa de trabajo del GFDRR se articula en tres vías de financiación interrelacionadas, que respaldan la cooperación internacional, el fortalecimiento de las capacidades de cada país para la RRD, así como el apoyo a los países para la planificación de una recuperación y una reconstrucción sostenibles, cuando los desastres acontecen. Esto pone de manifiesto la relevancia de **garantizar una vinculación adecuada entre la emergencia y el desarrollo, dando prioridad a las respuestas basadas en un análisis de amenazas, vulnerabilidades y riesgos**. Es muy positivo el hecho de que poco a poco haya una mayor inversión en los fondos humanitarios (además de en desarrollo) para aquellas actividades de Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres.

Por otro lado, subrayamos la contribución de la OAH a **UN Women,** por valor de **258.500 euros**, así como a la ***International NGO Safety Organisation (INSO)***, cuya misión es velar por la seguridad de los trabajadores humanitarios, **con un importe de 200.000 euros**.

- **Contribuciones al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja**

La contribución que la OAH ha realizado al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja se ha incrementado de forma considerable, pasando de 4.243.395 euros a más de 13 millones en 2014.

El principal receptor de financiación dentro del Movimiento ha sido la FICR (un 55% del total del presupuesto destinado a todo el Movimiento), a diferencia de otros años, en los que venía siendo habitual que fuera el CICR. Si lo comparamos con el año anterior, **dicha cantidad ha experimentado un fuerte**

incremento, ya que ha pasado de 1.643.395,40 euros a 7.225.202. En cualquier caso, la contribución a la Cruz Roja Española ha aumentado ligeramente, pasando de 1.147.636 en 2013 a 1,5 millones el año pasado. Los proyectos se han llevado a cabo, principalmente, en Sierra Leona, Guinea Bissau y Senegal para hacer frente al brote del virus del ébola y en Siria, dirigidos a los refugiados y desplazados sirios por la crisis humanitaria que atraviesa el país.

*f*13
Distribución de fondos al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).



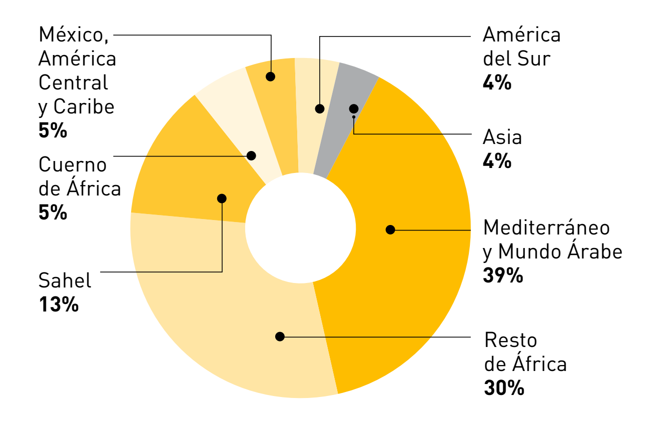
Nombre	Contribución	Porcentaje
CICR	4.434.500,00	34%
FICR	7.225.202,00	55%
CRE	1.575.000,00	12%
TOTAL	**13.234.702**	**100%**

3.3.3
Distribución geográfica

Del total de intervenciones aprobadas en 2014, la mayor parte fue dirigida a Mediterráneo y Mundo Árabe con un 39% del total (aproximadamente 14 millones de euros, más del doble con respecto a 2013), seguido por África (30%) y países como Cabo Verde, Libia, Liberia, Guinea Bissau, Sierra Leona (entre otros), y Sahel (13%), con tres países: Malí, Mauritania y Níger.

*f*14
Principales regiones financiadas en 2014
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

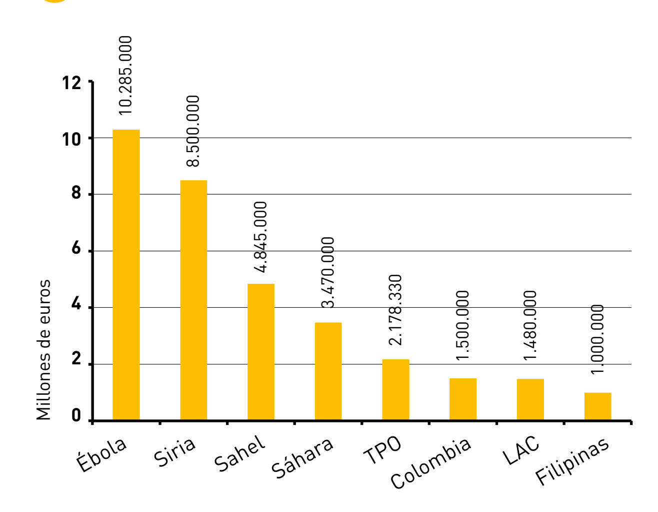




En lo que respecta a las crisis prioritarias para la AECID durante 2014, ordenadas por mayor volumen de fondos destinados, fueron: ébola, la crisis siria, la crisis del Sahel, la población refugiada saharaui, los Territorios Palestinos Ocupados, Colombia, América Latina y Caribe y Filipinas.

*f*15
Fondos destinados a las crisis prioritarias
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).





Distribución de la AH en África

En el caso del continente africano, destaca la financiación a **Sierra Leona,** con 4,3 millones de euros a proyectos destinados a dar respuesta al brote del virus de ébola y prevenir su propagación a nivel internacional; le sigue el **apoyo regional a la crisis derivada por el brote del virus de ébola** con 2,3 millones de euros y, a continuación **Liberia, Malí y Níger** con aproximadamente 2 millones para cada país. En estos tres últimos destacan proyectos de ayuda alimentaria a la población desplazada, protección de medios de vida y fortalecimiento de la resiliencia para aquellos grupos que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad.

*f*16

Distribución de la AH en África

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).



País	Euros
Sierra Leona	4.300.000
Regional Ébola	2.350.000
Liberia	2.294.500
Malí	2.190.000
Níger	2.150.000
Sudán del Sur	1.300.000
Guinea Conakry	650.000
RCA	600.000
Malawi	500.000
Madagascar	500.000
Mauritania	250.000
Guinea Bissau	32.250
Sudán	30.000
Libia	30.000
Cabo Verde	25.000
Costa de Marfil	9.952

Eje: 0 – 0,5 – 1 – 1,5 – 2 – 2,5 – 3 – 3,5 – 4 – 4,5

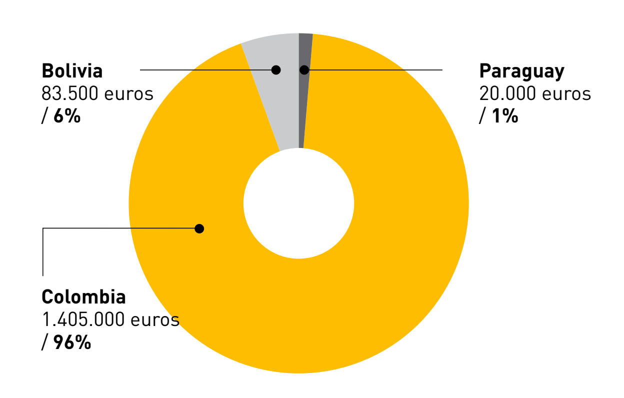
Millones de euros

Distribución de la AH en América

Si bien en 2013 fue Colombia el único país de América del Sur que recibió financiación con 800.000 euros, en 2014 se han sumado dos países más, a saber: Bolivia, con 83.500 euros y Paraguay, con 20.000 euros. Los fondos humanitarios a Colombia, por su parte, se han incrementado considerablemente hasta cerca de 1, 5 millones de euros. La continuación de la crisis humanitaria, pese a los avances en el proceso de paz, han justificado este incremento.. En el caso de América Central y el Caribe se han financiado algunas acciones regionales y algunas de respuesta de emergencia por valor de 1.685.000 euros.

*f*17
Distribución de la AH en América del Sur
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).



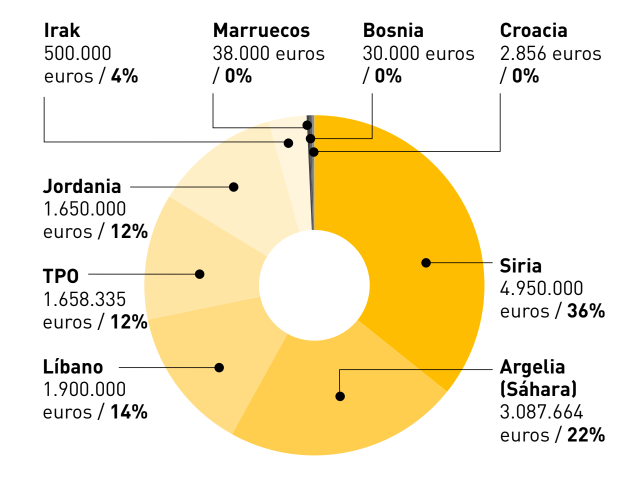


Distribución de la AH en el Mediterráneo y Mundo Árabe

En el caso del mundo árabo-musulmám, destaca la financiación a cuatro países principalmente: **Siria,** con casi 5 millones de euros y donde se han financiado proyectos relacionados con "acceso a necesidades básicas para los/as refugiados/as sirios/as"; **Argelia** (Sáhara) con unos 3 millones y **Territorios Palestinos Ocupados** y **Jordania** con aproximadamente 1,5 millones cada uno. La mayoría de los proyectos van destinados a "ayuda humanitaria para la población refugiada siria" y "sensibilización contra la violencia de género, promoción de los derechos sexuales, reproductivos y políticos de las mujeres".

*f*18
Distribución de la AH en el Mediterráneo y Mundo Árabe
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).





3.3.4
La acción humanitaria planificada para 2015

Siguiendo las líneas generales establecidas por el POAH, la OAH ha elaborado las distintas estrategias a seguir en cada una de las crisis prioritarias para 2015. Los países y crisis de mayor prioridad para la acción humanitaria española se mantienen idénticos, aunque con un recorte considerable de los fondos previstos para las mismas, con un monto total de 16,2 millones de euros.

Los TPO recibirán 2,2 millones de euros, centrándose en los sectores de protección, WASH – especialmente en Gaza tras la destrucción en los sistemas causada por la operación israelí 'Margen protector' - seguridad alimentaria y medios de vida, enfoque de género, y mejora de la respuesta rápida a las emergencias y de la coordinación.

América Latina y Caribe recibirán un millón de euros, destinados a cumplir tres objetivos: 1) la mejora del sistema regional de preparación y respuesta a desastres; 2) la lucha contra la malnutrición de las personas más desfavorecidas en el Corredor Seco, y 3) la creación de vías para mitigar el impacto de la violencia y facilitar el acceso humanitario. El conflicto colombiano recibirá 1,5 millones de euros, especialmente destinados a la dimensión de rehabilitación y reconstrucción y a la protección de la población desplazada.

La crisis del Sahel contará con 3,5 millones de euros, enfocada en la población más vulnerable y centrada en los sectores de protección y acceso humanitario, seguridad alimentaria, nutrición y WASH. Los países prioritarios dentro de la región serán Malí y Níger, con Senegal y Mauritania en una posición más secundaria, aunque lo que se pretende es un enfoque regional.

La crisis siria se ha visto agravada por el conflicto en Irak, por lo que la cooperación española abarcará los dos conflictos en conjunto, otorgando 3,5 millones de euros. Establece como países prioritarios Siria, Líbano, Jordania, Turquía e Irak, planteando un enfoque regional integral y pro-resiliente, enfocado a cubrir las necesidades puramente humanitarias como la protección del espacio humanitario, de las víctimas y de las poblaciones vulnerables.

España continuará en su asistencia humanitaria a la población refugiada saharaui con 3 millones de euros, centrados en el sector de la seguridad alimentaria y nutricional así como el sector salud y materno-infantil. El reparto de los sectores estará consensuado y coordinado con la DG ECHO. Asimismo, persistirá en su labor internacional de visibilización de este conflicto olvidado, con la máxima puntuación (11/11) en este ranking que elabora DG ECHO.

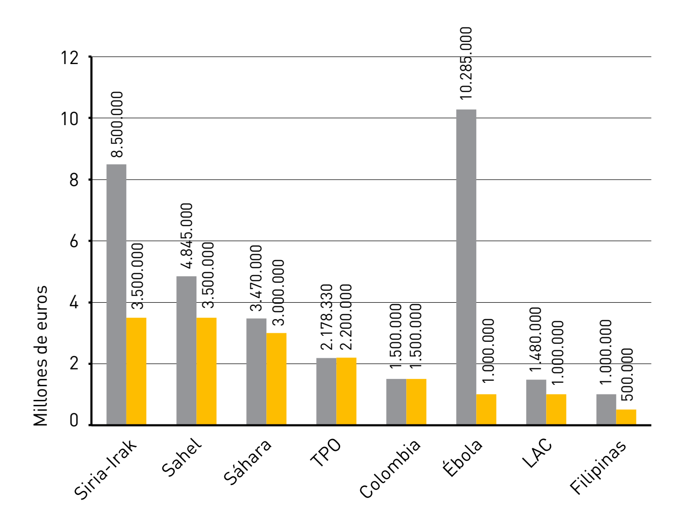
España persistirá en su apoyo a Filipinas con medio millón de euros para hacer frente a las consecuencias de los tifones Haiyan y Hagupit así como del conflicto armado en el país. Por su parte, un millón de euros será destinado para la crisis del ébola, con énfasis en el sector salud, seguridad alimentaria y medios de vida.

Finalmente, la OAH seguirá apoyando al CERF (Fondo Central de Respuesta a Emergencias), por ser útil para responder tanto a crisis súbitas como a crisis olvidadas, así como al ERF (Fondo de Respuesta a Emergencias), que permite la canalización de ayudas destinadas a un país concreto.

*f*19
Fondos presupuestados para las crisis humanitarias durante 2015
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).







La gráfica ofrece una comparativa entre los recursos destinados a las crisis prioritarias en 2014 y en 2015, observando cómo los únicos que mantienen la misma cantidad de ayuda comprometida es la población refugiada saharaui, los TPO y Colombia, mientras que el descenso en crisis como la de Siria-Irak es muy pronunciado, pese a que la situación continúan complicándose aún más, o el caso del ébola, que pasa de 10 millones de euros en 2014 a un millón en 2015.

3.4. Otras consideraciones

En el último periodo, pese a una situación crítica en materia presupuestaria se han producido algunos avances positivos en la actuación de la OAH en materia que creemos importante destacar.

Foros internacionales[9]

El año 2015 ha estado marcado por un gran número de eventos internacionales de distinta índole relacionados más o menos directamente con lo humanitario.

- **Conferencia de Sendai de Reducción de Riesgos de Desastres**. Desde diversas ONG y desde el propio IECAH se trató de incidir para que la cooperación española estuviera más presente en este tema y finalmente se realizaron algunas reuniones al respecto. No hubo, sin embargo, una posición común en la materia pero las cuestiones de resiliencia han comenzado a ser asumidas de modo más amplio por parte de los actores de desarrollo y en la propia AECID y la SGCID, más allá de la OAH.

- **Objetivos de Desarrollo Sostenible** y nueva agenda de desarrollo 2030. La cooperación española fue muy activa en esta materia y tuvo cierto protagonismo en la agenda internacional. Dese la perspectiva humanitaria hay que decir, no obstante, que no se ha conseguido incorporar las cuestiones vinculadas con el riesgo o los conflictos de modo adecuado. Aunque algunos de los ODS incorporan alusiones a la resiliencia o a la construcción de la paz, no existen a nuestro juicio y al de muchos organismos humanitarios suficientes sinergias entre ambos enfoques y la tan traída VARD (Vinculación entre la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo) sigue siendo asignatura pendiente.

- **Cumbre Humanitaria Mundial** organizada por las Naciones Unidas se celebrará en el año 2016 en Estambul. La OAH ha impulsado el conocimiento y la elaboración de posiciones de los actores humanitarios españoles que se presentaron en las consultas globales. Al menos, se ha conseguido sensibilizar sobre el tema a otros actores de la cooperación española y generar debate.

En cualquier caso, la insuficiente coherencia entre las diversas agendas internacionales es un tema preocupante y no resuelto que rebasa la propia cooperación española.

Avances en criterios técnicos y coordinación

Asimismo, la OAH continuó sus trabajos de profundización de requisitos y estándares y protocolos de actuación en diversos temas y es destacable el acuerdo logrado con el Ministerio de Sanidad y Protección Civil para la constitución de una bolsa de profesionales (roster) para ser movilizados en caso necesario en emergencias sanitarias. La iniciativa, que sigue las indicaciones internacionales de los FMT *(Foreign Medical Team*) se está consolidando y deberá dar buenos resultados en el futuro. Así, se realizó la presentación del Sistema de Respuesta a Emergencias humanitarias internacionales de la Cooperación Española.

Asimismo la OAH ha elaborado documentos de actualización e indicadores en las áreas más características del trabajo humanitario como protección, transferencias en efectivo y seguridad alimentaria, entre otras.

La OAH contribuyó al lanzamiento de la "Norma Humanitaria Esencial" (CHS, por sus siglas en inglés) apoyando la presentación de dicha herramienta en Bogotá (Colombia), Barcelona y Madrid. Otra de las iniciativas que la OAH ha continuada es la celebración de los Diálogos Humanitarios con líderes internacionales del sector a escala internacional.

9 Incorporamos en un anexo una cronología de las posiciones de España en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, relacionadas con las cuestiones humanitarias.



4 Una agenda de cara al futuro

Como hemos analizado en otros apartados del Informe, la acción humanitaria internacional se encuentra en una cierta encrucijada y momento de redefinición del que la cooperación española está bastante ausente. Las cuestiones humanitarias forman, cada vez más, parte del trabajo internacional de muchos y diversos actores y, por supuesto, de los Estados y sus gobiernos.

Sin embargo, en el caso español, pese a los avances conceptuales, institucionales y prácticos habidos en las últimas legislaturas, creemos que sigue existiendo una cierta confusión sobre las particularidades de la acción humanitaria. Confusión que lleva a considerarla, a veces por parte de algunos, como un simple instrumento de la cooperación para el desarrollo o, en otros casos, como un instrumento de política exterior supeditado a los objetivos de la construcción de la paz. Cuando no, como una mera herramienta de respuesta tras las emergencias. Esta falta de claridad, perceptible en numerosas ocasiones, ha estado, tal vez, en la base de que la acción humanitaria haya sido el componente de la AOD que más se ha reducido en la última legislatura. Cuestiones que contrastan con el hecho de que la acción humanitaria es uno de los aspectos de la acción internacional que cuenta con un mayor apoyo por parte de la ciudadanía.

Teniendo el proceso electoral como telón de fondo, nos parece que los partidos políticos, no solo el Gobierno, deben abordar con seriedad una reflexión sobre lo que debería ser una política pública de acción humanitaria que siendo respetuosa con los marcos normativos, éticos y jurídicos asumidos internacionalmente y específicos de este ámbito, permitan a nuestro país desempeñar un rol relevante a escala internacional en esta materia.

Algunas ideas y propuestas sobre cuáles deberían ser los puntos mínimos a los que los partidos deberían comprometerse en el actual proceso electoral pasan por:

- Reconocimiento de la singularidad de la acción humanitaria y, por tanto, de los principios y marcos jurídicos que le son propios.
- Necesidad de recuperar la financiación a este sector. Cumplimiento de lo propuesto en la Buena Donación Humanitaria.
- Compromiso de apoyo a los actores relevantes en acción humanitaria, a sus mandatos y a su independencia operativa.

•Capítulo 4•

Yemen: acción humanitaria en modo de espera

No hay refugio en un país olvidado por el mundo



Elaborado por **Kate Burton**. Asesora de Asuntos Humanitarios de Médicos Sin Fronteras España.

1

Introducción

Yemen es un país con una historia tremendamente rica. Sus onduladas montañas y su escarpado terreno desértico se alzan donde en otro tiempo se levantó una de nuestras civilizaciones más antiguas, y atesoran un pasado cultural y tribal intrincado. El profeta Mahoma dijo una vez de Yemen que sería el último refugio para su Ejército en caso de que tuviera que escapar y buscar seguridad ante el peligro.

Hoy, por desgracia, es difícil encontrar refugio allí. De hecho, la situación a la que se enfrenta este país devastado por la guerra ilustra tristemente un paradigma preocupante en nuestra respuesta contemporánea de ayuda a este tipo de crisis. Como comunidad humanitaria, nuestra verdadera razón de ser se basa en el principio de imparcialidad: imparcialidad para asistir a las personas necesitadas y, entre ellas, especialmente, a las más necesitadas. Por supuesto, siempre hay factores políticos, económicos o ideológicos detrás de las razones por las que un conflicto puede despertar mayor interés que otro en los Gobiernos, los medios de comunicación y la opinión pública. Sin embargo, en el caso de Yemen, el desinterés general es tan enormemente desproporcionado con respecto a la situación sobre el terreno que es necesario explicar los motivos.

2

Un país devastado

Debido a la aparente falta de interés periodístico, mucha gente no sabe hasta qué punto ha llegado a ser desesperada la situación en Yemen en estos momentos, tras el empeoramiento progresivo que se ha producido desde que estalló esta última guerra en marzo de 2015. La campaña militar liderada por Arabia Saudí y su coalición de países del Golfo Pérsico continúa bombardeando muchas regiones. Si bien los bombardeos han disminuido algo desde los primeros meses, áreas como Saada y la capital, Saná, continúan soportando ataques regulares. Mientras tanto, otras zonas, especialmente en el sur, permanecen envueltas en combates callejeros en los que diferentes grupos armados luchan por hacerse con el control político.

Como siempre ocurre en los conflictos, los que más sufren son los civiles y, en tan solo unos meses, para la mayoría de los yemeníes la vida normal está bastante lejos de serlo. El embargo impuesto por la Coalición para limitar la importación de armas ha tenido un efecto colateral devastador en todos los sectores del comercio, al dificultar enormemente el abastecimiento de combustible y otros productos, incluidos los alimentos básicos. Conseguir estos productos importados es aún más difícil debido a las acciones de las autoridades hutíes sobre el terreno y a su falta de voluntad para distribuirlos equitativamente entre las diferentes gobernaciones. Yemen depende enormemente de las mercancías importadas y apenas tiene recursos naturales propios o una industria sostenible, por lo que la economía ha quedado paralizada y la actividad del mercado negro se ha disparado.

Esta situación ha causado miles de muertos y heridos, daños a gran escala y oleadas de desplazamientos en todo el país. No obstante, a diferencia de lo que ocurre en Siria, con un acceso mucho más fácil al Mediterráneo y una población con mayores medios económicos, no hay realmente un lugar al que los yemeníes puedan huir. En su frontera norte hay un país hostil que les está bombardeando y sus otras opciones para encontrar un refugio al otro lado del estrecho de Adén –Somalia y Yibuti– son peligrosas y, por razones de seguridad o económicas, extremadamente limitadas.
Por eso, miles de yemeníes desplazados están en movimiento dentro del país, y viven en condiciones de extrema precariedad y con la esperanza de que la inestabilidad disminuya para poder volver a sus hogares. Viajan con sus niños y están dispersos en zonas remotas por todo Yemen, lo que hace más difícil su localización. Muchos se han visto obligados a huir varias veces de los campos de desplazados después de que fueran bombardeados por todo el país.

3 Derrumbe de la atención médica

Como otro signo del empeoramiento de las condiciones de vida, el sistema de salud, ya de por sí frágil antes del conflicto, se ha deteriorado gravemente durante los últimos meses, lo que ha dificultado enormemente el acceso de muchos yemeníes a la atención más básica. Como muchos otros, también es un sector muy dependiente de las importaciones: de combustible, de medicamentos y de equipamiento médico, por lo que su capacidad de proporcionar un nivel mínimo de atención se ha visto gravemente mermada.

Los problemas relacionados con el embargo se han visto agravados por los numerosos ataques violentos contra las infraestructuras médicas, ya sea por ataques directos o por daños indirectos. Según ha podido documentar Médicos Sin Fronteras (MSF), un gran número de estos incidentes se produjeron en las gobernaciones meridionales de Taiz y Adén, y muchos otros en Hajjah, Saná y Marib: se registraron bombardeos, disparos, uso de instalaciones médicas para colocar a francotiradores, ataques contra ambulancias y bloqueo de los suministros médicos[1]. Estos abusos los están cometiendo todas las partes implicadas en el conflicto. Como se vio en Afganistán en el caso extremo del ataque perpetrado contra el hospital de Kunduz de MSF el 3 de octubre, este tipo de ataques ponen en peligro la vida de los pacientes y el personal sanitario, así como el derecho de los civiles a recibir atención médica en tiempos de guerra. Estos ataques son ilegales e inaceptables. En Yemen, a día de hoy, un gran número de profesionales sanitarios han huido y muchos hospitales han tenido que cerrar, incapaces de funcionar en tales circunstancias. En general, el embargo y la violencia están mermando gravemente la capacidad de la sanidad yemení para responder a las necesidades médicas, tanto las urgentes como las habituales.

A pesar de los peligros, un reducido número de organizaciones médicas como MSF continúan trabajando en las gobernaciones más afectadas por el conflicto, incluyendo áreas extremadamente inseguras como Adén y Saada. El trabajo de estas organizaciones de ayuda está siendo crucial para apuntalar la descompuesta estructura sanitaria del país. Sin embargo, las enormes necesidades abarcan muchos sectores, no solo el médico. ¿Por qué hay entonces tan pocas organizaciones no sanitarias trabajando en el país?

4 ¿Le importa a alguien lo que está ocurriendo?

Podríamos empezar, en primer lugar, por examinar el interés que Yemen despierta en los medios de comunicación. A pesar de lo descrito anteriormente, la presencia de prensa árabe y occidental en el país es muy reducida.

Para empezar, es importante conocer las causas de este conflicto. Las reivindicaciones actuales de los hutíes se remontan a la abolición del imamato en Yemen en 1962, cuando los chiíes de la secta zaidí, situados principalmente en el norte, perdieron mucho poder político. Desde entonces, diferentes grupos de la comunidad hutí han intentado recuperar algo de ese poder y esto, en gran medida, alentó el levantamiento que se produjo a partir de 2004. Más recientemente, el cambio de régimen en Yemen, provocado por las protestas de la *Primavera Árabe* y por una considerable presión política extranjera, dejó un vacío de poder en Saná que fue aprovechado por la insurgencia hutí. Fue en ese momento cuando intervino Arabia Saudí, preocupada ante la posibilidad de que los chiíes, cuyo poder político es cada vez mayor, pudieran hacerse con el control de una ruta estratégica esencial para el comercio del petróleo.

La guerra es, por tanto, de carácter interno, con raíces históricas en los numerosos conflictos y transiciones políticas de las últimas décadas, pero también tiene una importante dimensión sectaria regional. Es un conflicto de gran relevancia para las divisiones actuales en la región, que han ido empeorando paulatinamente, sobre todo desde la guerra de Irak en 2003. Probablemente debido a una combinación de alianzas sectarias, políticas y financieras, los medios de comunicación árabes se mantienen en gran medida al margen de Yemen.

1 N. del E.: Este artículo se redactó antes del bombardeo perpetrado por la Coalición liderada por Arabia Saudí contra el hospital de MSF en Haydan, en la provincia de Saada, en la noche del 26 al 27 de octubre de 2015. El hospital quedó completamente destruido.

En cuanto a los medios de comunicación occidentales no vinculados a los intereses de la política gubernamental, Yemen es un contexto demasiado peligroso y caro como para enviar periodistas. Un puñado de valientes reporteros independientes permanece en el país, pero les resulta difícil vender sus historias a los medios, la mayoría de los cuales tienen miedo a los secuestros y a cualquier otra posible forma de responsabilidad que puedan tener que asumir.

En consecuencia, no es frecuente que Yemen esté en primera plana, ni siquiera entre los medios de comunicación árabes, a pesar de que obviamente es un tema regional de gran interés. La situación es un círculo vicioso de falta de interés: tiene una carga política excesiva para los medios de comunicación árabes, resulta demasiado caro y peligroso para los medios de comunicación occidentales, y sus disputas internas son demasiado complejas para el público en general. Por todo ello, nadie habla hoy de la dura realidad en Yemen.

5 ¿Dónde están los trabajadores humanitarios?

Para agravar el vacío mediático, y de forma parecida a lo que ocurre con la prensa árabe, actualmente muchos Gobiernos no parecen situar las necesidades humanitarias de Yemen en un lugar destacado en sus prioridades de política exterior debido, muy probablemente, a las alianzas políticas con la Coalición. Aunque Arabia Saudí se ha comprometido a reconstruir el país que está destrozando –posiblemente al precio que ella decida–, la falta general de voluntad política de los Gobiernos de todo el mundo está provocando una falta de respuesta humanitaria adecuada a corto plazo.

Sin la presión política necesaria, la ONU no se mueve. De hecho, está paralizada por sus propias reglas y mecanismos que, cuando no hay suficiente presión de los donantes, la vuelven totalmente incapaz en un contexto de gran inseguridad. Las agencias de la ONU trabajaron durante gran parte de la primera fase del conflicto de forma remota desde Ammán, lugar que consideraba de *proximidad*. En el verano de 2015, la ONU declaró Yemen como "emergencia de nivel 3": afirmaba que el 80% de la población necesita asistencia humanitaria y que el país estaba "a un paso de la hambruna". La ONU también hablaba de "ampliar sus acciones" y de que necesitaba más fondos para Yemen. Muchos miembros del personal internacional fueron trasladados a un gran complejo de la ONU en Saná para mantener una *proximidad* aún mayor. Sin embargo, lo que se necesitan son equipos experimentados que operen fuera de la capital para hacer frente a las múltiples necesidades humanitarias que hay por todo el país. Pero mientras el análisis del Departamento de Seguridad de Naciones Unidas (UNDSS) siga siendo pesimista y continúe limitando los movimientos, el personal de la ONU permanecerá atrincherado, con muy poca presencia operativa sobre el terreno, y su impacto será limitado.

Al final del día, cada organización tiene que hacer su propio análisis de seguridad y definir el umbral de riesgo percibido con el que está dispuesta a trabajar. No obstante, este umbral debe estar muy justificado, porque en este país las necesidades son incontables y el acceso precavido es totalmente factible. Frente al conservador reglamento del UNDSS, los técnicos de seguridad de las agencias de la ONU han hecho lecturas particulares más matizadas. MSF cuenta en el terreno con material y equipos que incluyen a un número considerable de trabajadores nacionales especializados, que mantienen activos los proyectos incluso en las zonas más difíciles del país.

Las agencias de Naciones Unidas no son las únicas en verse afectadas por esta espera. Sin la luz verde del aparato de seguridad de la ONU, la plétora de organizaciones de ayuda que integran el sistema, así como sus posibles contrapartes en la ejecución de programas, no pueden trabajar: muchas de ellas dependen de la autorización de seguridad de la ONU como condición previa para recibir financiación y apoyo logístico. La independencia de todo el aparato queda gravemente comprometida, tanto desde el punto de vista de los principios (ya que la mayor parte de los fondos a disposición de la ONU son saudíes), como desde una perspectiva pragmática (ya que el UNDSS tiene la llave de todos los movimientos).

Como resultado de la falta de voluntad política y la parálisis de la ONU y sus organizaciones de ayuda, son muy pocos los trabajadores humanitarios no sanitarios presentes hoy en Yemen. Esta ausencia deja grandes brechas de ayuda en un país que se enfrenta a multitud de problemas que, de no abordarse, seguirá agravándose. Mantener el sistema de salud

por sí solo (lo que de por sí es todo un desafío para MSF y otras organizaciones) no es suficiente para garantizar una vida digna a los yemeníes. El derecho a vivir con dignidad tiene muchas facetas: debe incluir el apoyo al sector de la educación, a los grupos vulnerables y al sector del empleo, pero también la garantía de las necesidades humanas más básicas, como los alimentos y el agua. Estas necesidades inmediatas son las que gran parte de la población yemení tiene problemas para cubrir, sobre todo quienes han tenido que dejar sus hogares huyendo de la guerra. Una crisis humanitaria tan compleja no puede tratarla un único tipo de trabajador humanitario: necesita la complementariedad y la naturaleza integral de las respuestas de ayuda que requiere toda situación de crisis.

6

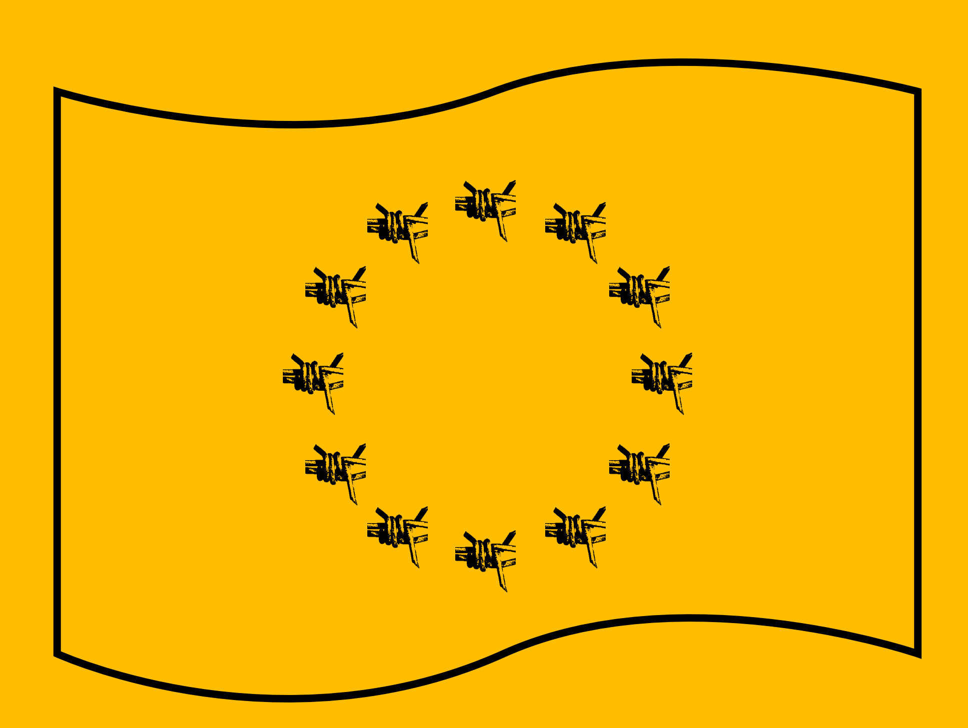
Humanidad: ¿dónde estamos nosotros?

La crisis de Yemen demuestra un fallo importante en la estructura humanitaria. Está claro que la respuesta actual no defiende los principios de imparcialidad e independencia. Sin embargo, como comunidad humanitaria, incluida la ONU y a pesar de sus limitaciones políticas, tenemos que luchar para defender nuestra presencia en función de las necesidades, aun cuando falte voluntad política. Tenemos que recordarnos los valores que dieron forma a nuestra fundación: ayudar a las personas necesitadas y a los que más ayuda necesitan. Cuando nos enfrentamos con el desinterés político, no podemos dejarnos llevar por la pasividad y arrastrar por el temor al riesgo. La labor humanitaria es peligrosa y, dado que nunca pueden eliminarse por completo los riesgos, cuando se encuentra con graves necesidades sobre el terreno, el personal humanitario tiene la responsabilidad de hacer su trabajo –aunque sea con cautela–. En tal situación, el atrincheramiento de la ONU en Saná no solo es en gran medida inútil, sino también contraproducente, ya que paraliza a una parte importante del sector humanitario. Y cuando los trabajadores humanitarios no estén presentes, ni tampoco los medios de comunicación ¿quién quedará para contar la historia?

Por desgracia, al haber muy pocos *testigos* internacionales neutrales, a lo que se une la falta de interés de los medios, apenas hay voces que se alcen para hablar de la triste situación de Yemen. Hay pocas voces de apoyo y presión política para detener el embargo y el bombardeo de zonas civiles. El anonimato de este conflicto proporciona cobertura a las violaciones del derecho internacional que continúan produciéndose a una escala extremadamente preocupante.
A pesar de los dramáticos bombardeos, del uso peligroso de armamento pesado en zonas de alta densidad poblacional, de los desplazamientos masivos y de las necesidades humanitarias desesperadas, por desgracia Yemen parece carecer del atractivo mediático de que gozan los refugiados que cruzan las fronteras. Está sufriendo un deterioro gradual pero muy grave: es todo un país el que se tambalea actualmente al borde de un colapso total. La presencia de un puñado de organizaciones y de las pequeñas iniciativas existentes puede retrasar la descomposición, pero no evitarla. Solo cuando los refugiados del país comiencen a embarcarse en rutas peligrosas hacia Europa, nos sentaremos a reflexionar y a hablar, y nos preguntaremos por qué abordamos las consecuencias secundarias de este conflicto desconocido, en lugar de las más inmediatas cuando podemos hacerlo.
Como trabajadores humanitarios, no somos capaces de detener el conflicto de Yemen, pero todavía estamos a tiempo de ayudar al pueblo yemení a encontrar el refugio que necesita dentro de su propio país.

•Capítulo 5•

Crisis de refugiados en Europa: el triple fracaso



Elaborado por **Mónica de Castellarnau Cirera**.
Asesora de Asuntos Humanitarios de Médicos Sin Fronteras España.

1

Introducción

El pasado mes de septiembre, Europa vivió una traumática vuelta de las vacaciones de verano. Mientras los funcionarios de los Gobiernos volvían a sus trajes y oficinas, y los niños reanudaban el colegio, las islas griegas se convertían en una suerte de autopista para quienes huían de la guerra. En cuestión de días, la autopista se extendió por los Balcanes, siguiendo una vía migratoria hacia el interior de Europa que, hasta ese momento, había estado menos transitada. Poco después, miles de personas se aglomeraban en la frontera de Hungría, mientras el Gobierno de este país intentaba detener su avance.

La ruta se desvió ligeramente, como lo hace el agua para esquivar una roca, pero siguió su curso con la fuerza que le insuflaban las voluntades de tantas y tantas personas dispuestas a ponerse a salvo, independientemente de lo que esto significara para cada una de ellas. Para algunas, es una dirección concreta en una ciudad concreta, en la que alguien les está esperando; para otras, es un destino tan vago como el nombre de un país (probablemente del norte de Europa) que asocian con la idea de un futuro mejor para sus hijos; y, para muchas, es simplemente "más lejos... más lejos del infierno del que trato de escapar".

Enseguida se evidenció que ninguna barrera podía detenerlos, ya fuera física o administrativa; ni siquiera el riesgo de perder la vida en un viaje peligroso[1]. A principios de octubre, más de 450.000 personas habían penetrado en la fortaleza europea a través de Grecia –en fuerte contraste con las 43.500 que llegaron en todo 2014–. El 94% de estas personas provienen de los 10 países que más refugiados generan, encabezados por Siria (69%), Afganistán (19%) e Irak (6%)[2].

1 Según la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), este año han muerto más de 3.100 personas cuando intentaban cruzar el Mediterráneo hacia Europa, principalmente entre Libia e Italia: http://www.iom.int/news/mediterranean-arrivals-near-record-600000 (13 de octubre de 2015).

2 Fuente: ACNUR http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83 (14 de octubre de 2015).

No habría crisis de refugiados en Europa sin una crisis en Siria. Este éxodo no es más que la última etapa de un viaje más largo. Algunas personas huyen de las bombas que están cayendo en Siria; otras, de la desesperanza que suponen los campos de refugiados en la región.

Desde una perspectiva más amplia, el mundo se enfrenta a la mayor crisis de desplazados desde la Segunda Guerra Mundial. Por aquel entonces, eran los europeos los que huían. Por aquel entonces, se elaboró el cuerpo legal sobre los derechos de los refugiados. Por aquel entonces, Europa estaba interesada en la permeabilidad de las fronteras para que *su* gente pudiera llegar a los destinos que habían escogido (la mayoría en el continente americano). Por aquel entonces, era fácil para los líderes europeos hablar de solidaridad y compasión. El contraste con lo que ocurre hoy en día no podría ser más desolador. Hoy, cuando llegan los refugiados, Europa quiere sellar sus fronteras externas, y los líderes europeos se dedican a hablar de la guerra contra los traficantes de personas y su *modelo de negocio*. Se olvidan de la solidaridad y la compasión. Hoy en día, los políticos no debaten sobre cómo ayudar, sino sobre cómo evitar el reasentamiento de los refugiados en sus territorios. El debate actual no se centra en cuánto se necesita, sino en cuánto es lo mínimo para salir del paso.

La respuesta abrumadora de la sociedad civil en apoyo de los refugiados ha sacudido algo la conciencia de nuestros líderes –de algunos más que de otros–, y el discurso se ha modificado ligeramente. Sin embargo, la historia juzgará a la Unión Europea por su triple fracaso en esta prueba. En primer lugar, no ha respondido apropiadamente a las causas y las consecuencias de la crisis que está detrás de esta: el conflicto en Siria (agravado por la guerra de Irak). En segundo lugar, no ha respondido con responsabilidad a la crisis cuando esta llegó a sus costas. Y, en tercer lugar, ha fracasado (de manera lamentable, vergonzosa y cruel) en la prueba moral, con su demostración flagrante de incongruencia ante una crisis humanitaria. De esta manera, Europa ha perdido la legitimidad para solicitar a otros países, y menos aún exigirles, que respeten los convenios internacionales y acaten los principios humanitarios que ella misma no aplica.

2
Fracaso en Oriente Próximo

Siria se desmoronó en una cruenta guerra civil poco después de que comenzaran las protestas políticas hace cuatro años y medio. Desde entonces, la guerra se ha agravado debido al conflicto en Irak, tomando un giro de corte muy sectario. Actualmente, Estados Unidos (y sus aliados europeos) y Rusia (y sus aliados iraníes), lejos de intentar llegar a un acuerdo, están compitiendo por el espacio aéreo; el primero, con sus bombardeos contra el Estado Islámico y, el segundo, con sus bombardeos contra lo que aún queda de los grupos de oposición armada. No solo no parece que las cosas vayan a mejorar; más bien se diría que acaba de empezar un nuevo capítulo, aún más terrorífico, de esta interminable guerra.

Este conflicto es atroz y el coste en vidas civiles, pavoroso. Hasta el momento, solo en Siria han muerto más de 250.000 personas y otros 11 millones se han desplazado (de los cuales más de 4 millones han huido a países vecinos).

El goteo de refugiados provenientes de Siria e Irak es constante y aquellos que llevan años fuera de su país, en Jordania, Líbano y Turquía, tienen pocas esperanzas de volver a casa, dado que la guerra no muestra signos de mitigarse. La débil probabilidad de una pronta resolución de otras crisis, como la de Yemen, agrava todavía más esta crisis de refugiados. Simultáneamente, ha empeorado la situación de los refugiados acogidos en la periferia de Siria. Los países vecinos han cargado con la peor parte de la crisis y sufren una presión enorme en sus servicios públicos (educación y sanidad), así como en vivienda y empleo. Asimismo, entre los refugiados y las comunidades de acogida la tensión va en aumento. Los donantes (algunos son los mismos que están lanzando bombas sobre Siria) también están cansados, dicen ellos. Las crisis prolongadas tienen este efecto, tal y como hemos visto en otros contextos. Así pues, a la ONU le cuesta mucho recaudar fondos. Los recursos se están estirando hasta el límite y la asistencia a los refugiados en la periferia se está reduciendo de forma considerable. No es ninguna sorpresa que, incapaces de volver a casa y ante la escasez de la ayuda, los refugiados emprendan el camino… Otra vez.

3
Fracaso en sus fronteras y en su territorio

Europa lleva un par de décadas construyendo su fortaleza y los reflejos proteccionistas ya son instintivos. Basada en una lógica de seguridad, su política sigue centrándose firmemente en mantener a las personas fuera y, con este fin, con el tiempo ha ido desarrollando toda una batería de estrategias. Ha levantado grandes muros, algunos construidos con ladrillo y alambres de espino, pero también uno impresionante hecho de papel: los interminables obstáculos legales y burocráticos. También ha externalizado el control migratorio a una zona de seguridad compuesta por países que le hacen el trabajo sucio a cambio de ayudas económicas o de otro tipo, a través de acuerdos generalmente caracterizados por su opacidad. Así, Europa hace la vista gorda ante el trato que estos Estados (a menudo autoritarios) dan a las personas en tránsito, incluso cuando informes elaborados por diversas organizaciones –entre ellas MSF– documentan sistemáticamente historias alarmantes de abusos y torturas.

Cuanto más grandes son los obstáculos, más creativas tienen que ser las personas para superarlos. La progresiva limitación de rutas seguras y legales para quienes huyen de los conflictos y de la pobreza ha creado el escenario perfecto para la proliferación de los traficantes de personas. Y, a medida que las *rutas fáciles* se han ido bloqueando, la gente ha empezado a tomar otras más peligrosas. Muchos sobrevivirán al viaje, pero muchos otros están muriendo en el camino, silenciosa y lentamente, convirtiendo en una fosa común los dos obstáculos naturales para acceder a Europa: el mar Mediterráneo y el desierto del Sáhara. Aun así, la fortaleza no sirve de nada cuando la afluencia de personas adquiere la magnitud actual. Ningún muro ha sido capaz de detenerla.

Una vez dentro, los refugiados han puesto a prueba la capacidad de Europa para responder a una crisis humanitaria en su propia casa. El continente supuestamente más desarrollado del planeta no ha quedado muy bien parado. En Grecia, la capacidad de acogida ha sido sistemáticamente deficiente y finalmente ha quedado sobrepasada por las circunstancias: ni siquiera las condiciones mínimas de higiene están garantizadas. A lo largo de la ruta, al principio la asistencia fue lenta y caótica, lo que resulta normal en casos de emergencia,

aunque cabría esperar en los países occidentales otros niveles de preparación y capacidad de respuesta.

Pero más allá de las deficiencias graves en materia de ayuda humanitaria inmediata, lo que es más sorprendente es la brecha existente entre la defensa pública del derecho internacional por parte de los Estados miembros y su práctica real. Durante semanas, hemos oído hablar de las reticencias de Europa a la hora de compartir la carga de la crisis, como si estas responsabilidades fueran de las que se pueden eludir. El Gobierno húngaro se negó descaradamente a permitir que los refugiados cruzaran su territorio y, mucho menos, que se quedaran. Los titulares empezaron a hablar de la presión continua que la UE estaba ejerciendo sobre Turquía para impedir a los refugiados llegar a las costas europeas. Luego, la noticia se centraba de nuevo en Europa central, donde miles de personas en tránsito quedaron atrapadas cuando Hungría, Croacia, Eslovenia y Serbia cerraron parte o la totalidad de sus fronteras.

Estos ejemplos rotundos de los intentos europeos por denegarles sus derechos a los refugiados enlazan con una arraigada tendencia institucional que consiste en limitar legalmente a cualquier persona que huye de una guerra las posibilidades de solicitar asilo en la mayoría de los países europeos.
A través de sus políticas de migración y asilo, basadas en muros, cuotas, devoluciones en caliente y leyes nacionales que *permiten* el incumplimiento de la legislación internacional, la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea están erosionando, lenta pero sistemáticamente, los derechos de los refugiados.

El Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR) ha desafiado seriamente a los Estados europeos, recordándoles su responsabilidad en los reasentamientos, y también ha criticado abiertamente las deficiencias de la ayuda; sin embargo, no se ha enfrentado públicamente al flagrante desprecio que Europa está demostrando por las leyes que velan por los refugiados, que le impiden cumplir con su mandato de garantizar la protección de estas personas en el terreno.

4
Fracaso moral e implicaciones para la acción humanitaria

Lo más inquietante es que esta crisis ha confirmado, sin lugar a dudas, que Europa también se rige por la doble moral; que hay una gran brecha entre lo que predica y lo que hace; que cuando las cosas se ponen feas y tiene que proteger sus intereses, no tiene reparos en ignorar las responsabilidades adquiridas en virtud del derecho internacional. La buena imagen de Europa como defensora de los derechos humanos (o lo que quedara de ella) ha quedado totalmente desacreditada.

Los países *donantes* en las crisis humanitarias en todo el mundo son los mismos que no pueden (o no quieren) responder con responsabilidad cuando sufren una crisis en sus territorios. Los mismos *donantes* que presionan al sistema humanitario, para que lo haga mejor y sea más responsable, son los que no solo están haciendo un pésimo trabajo de asistencia, sino que también se niegan a acatar las leyes que ellos mismos defienden con demagogia. Esta crisis está sacando a la luz lo peor de los Estados europeos que, lejos de demostrar un espíritu humanitario, reaccionan ante esta crisis rechazando y negando la dimensión humanitaria del problema.

La pregunta que surge entonces es si los Estados pueden asumir la acción humanitaria. En esta crisis, han demostrado que no pueden. Si bien tienen la responsabilidad de proporcionar servicios y una gran capacidad para hacerlo (tanto financiera como técnica), no tienen la voluntad de poner sus medios al servicio de quienes los necesitan.

Desde una perspectiva más amplia, nuevamente, 2015 ha sido un año oscuro para la acción humanitaria: los fundamentos sobre los que se asienta gran parte de nuestro trabajo han sufrido duros golpes. La crisis de los refugiados en Europa ha demostrado que, para los países ricos, el derecho de los refugiados es pura palabrería. Y se están saliendo con la suya. La crisis de Yemen ha demostrado, además, que la ayuda está muy politizada y que la búsqueda incesante de coherencia por parte del sistema de Naciones Unidas (con todos sus mecanismos integrados) ha generado una incompetencia que lo

inhabilita para operar en conflictos armados[3]. La crisis de Yemen también ha evidenciado que la pérdida progresiva de independencia de la mayoría de las ONG (en los ámbitos financiero, operacional y logístico) las ha incapacitado a la hora de actuar a menos que la ONU extienda la alfombra roja. Y, el último golpe, el bombardeo del hospital de MSF en Kunduz (Afganistán) por parte de las fuerzas estadounidenses, perpetrado con precisión quirúrgica, ha demostrado que ni siquiera los Ejércitos *civilizados* respetan las reglas de la guerra.

El derecho de los refugiados, el Derecho Internacional Humanitario y los principios humanitarios se están desmoronando ante nuestros ojos. Está claro que es el fin de una era. ¿Qué será lo siguiente? ¿Cruzarnos de brazos o encontrar una solución? Todavía está por ver.

3 Ver en este mismo informe el artículo "Yemen: acción humanitaria en modo de espera", elaborado por Kate Burton.

.Anexos.



Anexos elaborados por **Andrea Sanz Merino** (Colaboradora del IECAH)
y **Celia Agulló Pastor** (Investigadora del IECAH).

Anexo 1

Cronología de acontecimientos internacionales 2014-2015

Para facilitar la ubicación de muchos de los acontecimientos a los que hace referencia el informe y, por tanto, su comprensión, incluimos esta cronología de los más relevantes del período 2014 - 2015. Hacemos especial hincapié en aquellos con repercusión directa sobre la acción humanitaria y la construcción de paz, pero citamos también otros que, de modo colateral, guardan estrecha relación con ella.[1]

Dentro de cada mes, los acontecimientos están clasificados de acuerdo al siguiente criterio:

- **Atentados**
- **Conflictos armados**
- **Conflicto en Siria**
- **Desastres naturales y accidentes**
- **Emergencia ébola**
- **Otros (informes, datos, estadísticas, Cumbres internacionales, etc.)**
- **Procesos de paz, negociaciones**
- **Personas refugiadas, desplazadas y migrantes**
- **Terrorismo yihadista**
- **Violaciones de derechos humanos**

1 Para la elaboración de esta cronología, se han utilizado, entre otras, las siguientes fuentes:

ESCOLA DE CULTURA DE PAU (ECP), *Alerta 2015! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz,* Barcelona: Icaria Editorial, enero 2015. Disponible en: http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=532:anuarios-alerta&catid=46&Itemid=66&lang=es

Fisas, V. (2015). *Anuario de procesos de paz.* Icaria Editorial y Escola de Cultura de Pau (ECP), 2015. Disponible en: http://escolapau.uab.cat/img/programas/procesos/15anuarie.pdf

Guha-Sapir D.; Hoyois, P. y R. Below, (2015). *Annual Disaster Statistical Review 2014: The numbers and trends. Brussels:* CRED; 2015. Disponible en: http://www.cred.be/publications

Médicos Sin Fronteras (2015). *Memoria 2014*. Disponible en: https://www.msf.es/sites/default/files/publicacion/MSF104-Memoria2014-vf.pdf

2014

Enero

10
Conflictos armados
Dimite el presidente de RCA
El autoproclamado presidente de la República Centroafricana, Michel Djotodia, dimite tras la presión internacional recibida y varias semanas de violencia que causaron cientos de muertes y un millón de desplazados en el país. El 27 de enero tomó posesión el nuevo gobierno de transición, liderado por la Presidenta para la Transición Catherine Samba-Panz.

16
Terrorismo yihadista
La ONU denuncia las ejecuciones masivas en Siria
Se intensifican las ejecuciones por parte de Daesh. El número de muertes– que podrían constituir un nuevo crimen de guerra– no es posible de concretar. Sin embargo, el conflicto arrastra a estas alturas no menos de 130.000 víctimas mortales.

17
Atentados
Atentado suicida en Kabul
Un atentado suicida en un restaurante de la capital afgana provoca 20 muertos (13 personas extranjeras y 7 locales). Los talibán se responsabilizan del ataque.

22
Procesos de paz, negociaciones
Conferencia Internacional Ginebra II
A esta conferencia, que intenta buscar una salida a la guerra civil siria, asisten representantes del gobierno de Bashar el Asad y de la opositora Coalición Nacional Siria. No participan los grupos yihadistas, ni Irán.

Febrero

9
Conflicto en Siria
Masacre en Ma'an
Rebeldes del grupo Jund al-Aqsa del Frente Islámico atacan y capturan el pueblo alauí de Ma'an, acabando con la vida de 21 civiles. El Frente Al-Nusra niega haber participado en el ataque. La ONU condena la masacre. El 17 de febrero el Ejército Libre de Siria recupera Ma'an.

22
Procesos de paz, negociaciones
Se crea una misión de la UE para la República Centroafricana
El Consejo de Seguridad de la ONU aprueba la creación de una operación militar por parte de la Unión Europea para contribuir a la ayuda humanitaria en el país.

25
Terrorismo yihadista
Masacre en Nigeria
Cincuenta y nueve estudiantes asesinados en un colegio en el Estado de Yobe. Nadie se atribuye la responsabilidad del ataque pero se sospecha que Boko Haram pueda estar detrás de éste.

<u>En este mismo mes</u>

Desastres naturales y accidentes
Inundaciones en Bolivia
Los temporales que castigan Bolivia desde finales de 2013 suman ya 46.800 familias damnificadas y 38 víctimas mortales.

Marzo

1
Atentados
Oleada de ataques en China
Un grupo de hombres armados con cuchillos atacan a los pasajeros de la estación de tren en Kunming. 33 personas mueren y otras 140 resultan heridas. Se vincula el ataque a los militantes iugures de Xinjang, donde se viven unos niveles de violencia sin precedentes.

6
Procesos de paz, negociaciones
Conferencia Internacional sobre Libia
Segunda conferencia de apoyo internacional a Libia para el análisis del desarrollo de la transición política del país. La primera tuvo lugar en París en febrero de 2013.

14
Violaciones de derechos humanos
Ejecuciones en Nigeria
Más de 640 personas, en su mayoría detenidas capturadas de nuevo, fueron ejecutadas extrajudicialmente cuando el ejército nigeriano recuperó el control de un cuartel militar. Los detenidos se habían fugado tras un ataque de Boko Haram al mismo.

21
Emergencia ébola
Nace la epidemia en Guinea
Las autoridades de Guinea confirman un nuevo brote de la misteriosa enfermedad hemorrágica que ha causado el fallecimiento de 59 de personas desde enero. Se trata de un brote de ébola con una tasa de mortalidad de entre el 60% y el 90% de los casos.

24

Violaciones de derechos humanos

Condenas de muerte en Egipto

Egipto sentencia a pena de muerte a 529 partidarios del ex presidente Mohamed Morsi por su presunta intervención en la violencia tras el derrocamiento del mismo en julio de 2013.

27

Procesos de paz, negociaciones

Acuerdo en Filipinas

Se firma el Acuerdo Global sobre Bangsamoro, que se califica de histórico por cuanto culmina 17 años de negociaciones con el MILF y debe poner fin a más de cuatro décadas de conflicto armado en Mindanao.

En este mismo mes

Otros (informes, datos, estadísticas, Cumbres internacionales, etc.)

Alerta por brote de la enfermedad de Chagas en Colombia

Fallece una persona y 31 resultan infectadas.

Procesos de paz, negociaciones

Pakistán

Se produce el primer contacto directo entre el Gobierno de Pakistán y el grupo armado de Waziristán, Tehrik e Taliban Pakistan (TTP), en la frontera con Afganistán, en el que se pacta el intercambio de prisioneros y la extensión del alto al fuego.

Mali

La Asamblea Nacional de Malí aprueba por una amplia mayoría la creación de una Comisión de la Verdad, la Justicia y la Reconciliación que se encargará de investigar los abusos cometidos durante el conflicto en 2012-2013, con un mandato de tres años.

Desastres naturales y accidentes

Aguda sequía en Brasil

La Asamblea Nacional de Malí aprueba por una amplia mayoría la creación de una Comisión de la Verdad, la Justicia y la Reconciliación que se encargará de investigar los abusos cometidos durante el conflicto en 2012-2013, con un mandato de tres años.

Abril

1

Desastres naturales y accidentes

Un terremoto de magnitud 8,2 sacude Chile

El epicentro del terremoto estuvo ubicado a 99 km al noroeste de Iqueque. Como consecuencia, se reportaron olas de tsunami de hasta 2,13 metros en esta localidad. Fallecen 5 personas.

14

Terrorismo yihadista

Boko Haram secuestra a 276 niñas

Las jóvenes fueron secuestradas en la aldea de Chibok, en el noreste de Nigeria, mientras dormían en un colegio de secundaria. La comunidad internacional responde con la campaña "Bring Back Our Girls". Un año después, 219 niñas continúan desaparecidas.

13

Procesos de paz, negociaciones

Elecciones en Guinea-Bissau

Se celebran elecciones en Guinea-Bissau, tras el aplazamiento de las mismas en 2013, y se establece un gobierno legítimo que hace esperar que las tensiones internas se alivien gradualmente y que los países donantes reanuden su apoyo. No obstante, todo indica que la situación política del país sigue siendo frágil.

23

Procesos de paz, negociaciones

Reconciliación entre las fuerzas palestinas

Hamás y la OLP firman el final de casi siete años de rivalidad para la instauración de un gobierno de unidad. En consecuencia, Israel decide suspender las conversaciones de paz iniciadas en 2013 con la Autoridad Palestina.

26

Desastres naturales y accidentes

Fuertes e inesperadas lluvias en Afganistán

Las inundaciones ocasionan 431 muertes y dejan a cerca de 700 familias sin vivienda, según OCHA.

29

Procesos de paz, negociaciones

Cese al fuego en Senegal

El gobierno y el grupo MFDC suscriben un compromiso sobre medidas de confianza. El grupo anuncia oficialmente una declaración de alto al fuego.

30

Conflictos armados

Elecciones en Irak

Irak celebra elecciones parlamentarias, en las que obtiene la victoria el partido chií Dawa. De esta forma, se consolida la política de orientación sectaria y la consiguiente marginación de la población suní. En reacción a este resultado electoral, las principales tribus suníes dan su apoyo a Daesh en su alzamiento contra el Estado en el mes de junio.

En este mismo mes

Desastres naturales y accidentes

Ola de frío en Perú

El sur de Perú sufre las peores tormentas de nieve registradas en los últimos 10 años. Las bajas temperaturas, que durarían hasta el mes de septiembre, se cobran 505 vidas.

Mayo

1
Desastres naturales
Avalancha de lodo en Afganistán
Se produce un desprendimiento de tierra ocasionado por las lluvias intensas que deja al menos 350 víctimas mortales y más de 2000 personas desaparecidas.

15
Otros (informes, datos, estadísticas, Cumbres internacionales, etc.)
Brote de cólera en Sudán del Sur
La OMS alerta de la existencia de un brote de cólera en Sudán del Sur. En poco más de un mes se han registrado 586 casos, de los cuales 22 personas han fallecido.

22
Procesos de paz, negociaciones
Golpe de estado en Tailandia
Las Fuerzas Armadas derrocan al gobierno interino tras seis meses de revueltas y crisis política. El Ejército establece una junta militar denominada Consejo Nacional para la Paz, encargada de dirigir el rumbo del país. Se prevé que el 2015 se cierre la transición política con la celebración de elecciones.

26
Emergencia ébola
Primera muerte en Sierra Leona
Sierra Leona confirma su primera víctima mortal por ébola.

<u>En este mismo mes</u>

Procesos de paz, negociaciones
Acuerdo de paz en Sudán del Sur
El gobierno de Sudán del Sur firma en Adis Abeba un acuerdo de paz con el grupo armado South Sudan Democratic Movement-Cobra Faction (SSDM). Por este acuerdo se crea una Administración territorial especial en la región de Pibor bajo el principio de descentralización del Estado.

Junio

4
Procesos de paz, negociaciones
Reunión en Berlín sobre el conflicto sudanés
Representantes del grupo armado SRF y del Gobierno de Sudán se reúnen en la capital alemana para buscar el fin de los enfrentamientos.

8
Personas refugiadas, desplazadas y migrantes
Solicitantes de asilo en Europa
Decenas de solicitantes de asilo que viajaban en un barco abarrotado son rescatados y trasladados a bordo de un buque de la marina italiana. Al menos 3.400 personas perdieron la vida en la travesía del Mediterráneo en 2014. Muchas huían de conflictos y persecución en países como Siria, Afganistán y Eritrea.

10
Terrorismo yihadista
Caída de Mosul en manos de Daesh
Daesh se hace con el control de Mosul, la segunda ciudad de Irak. Unos 150.000 de sus cerca de dos millones de habitantes han huido de la ciudad.

12
Conflictos armados
Conflicto palestino-israelí
Secuestran y asesinan a tres adolescentes israelíes residentes en las colonias de Hebrón (Cisjordania). En respuesta, Israel comienza una violenta ola de represión contra la zona, incluyendo Jerusalén del Este, donde los colonos quemaron vivo a un adolescente palestino para vengar las otras tres muertes.

20
Emergencia ébola
La epidemia más letal de la historia
Con 337 víctimas mortales, la epidemia de ébola se convierte en la más letal de la historia, según la OMS. Guinea es el país más afectado seguido de Sierra Leona y Liberia. Esta cifra se multiplicaría hasta contar 3.338 fallecimientos por ébola en octubre.

25
Conflictos armados
Elecciones legislativas en Libia
Se celebran las segundas elecciones en el país tras el fin de la dictadura de Gadafi. A pesar de su afán por buscar algo de estabilidad política, el resultado es totalmente contrario: el Congreso General Nacional (CGN) se niega a cesar sus actividades a favor de un nuevo Parlamento, lo que ha derivado en la existencia de dos "gobiernos", uno con sede en Trípoli (apoyado por el CGN) y otro nuevo Parlamento con sede en Tobruk (reconocido internacionalmente).

29
Terrorismo yihadista
Declaración del Califato en Siria e Irak
La organización terrorista Daesh, encabezada por Abu Bakr Al-Baghdadi, proclama la instauración de un califato en los territorios bajo su control de Siria e Irak. La comunidad internacional responde al desafío con la activación de una coalición militar encabezada por Estados Unidos y basada en ataques aéreos, iniciados en agosto, tanto en Irak como en Siria.

En este mismo mes

Desastres naturales y accidentes

Triple inundación: Paraguay, Brasil y Argentina

Las inusuales lluvias invernales que han afectado a estos tres países sudamericanos han obligado a abandonar sus viviendas a 300.000 paraguayos, 50.000 brasileños y más de 12.000 argentinos.

Julio

8

Conflictos armados

Nueva ofensiva sobre Gaza

Las Fuerzas de Defensa de Israel lanzan la *Operación Margen Protector* sobre el territorio gazatí con el objetivo de atacar a Hamás, organización que gobierna la Franja de Gaza desde 2007. Como balance de la operación, se contabilizan 2.131 personas muertas según la ONU, entre ellas 1.473 civiles (un 70%) y el desplazamiento de otras 475.000.

Emergencia ébola

La emergencia se agrava

Sierra Leona declara el estado de emergencia y Liberia cierra las escuelas. Los datos de las víctimas mortales, 729, ya casi triplican al del brote más mortífero de 1976.

24

Procesos de paz, negociaciones

Cese de hostilidades en la República Centroafricana

Se firma un acuerdo entre los grupos armados de RCA que compromete a éstos a no cometer más crímenes. Sin embargo, el acuerdo no contempla el desarme de los grupos. La ONU ha cifrado en miles el número de víctimas mortales y en 2,2 (alrededor de la mitad de la población), el número de personas que requieren ayuda humanitaria desde el inicio del conflicto en 2012 tras el levantamiento de la guerrilla Séléka.

Cese al fuego en Malí

El gobierno y varios grupos armados suscriben un cese al fuego y una hoja de ruta que implica el repliegue de las organizaciones armadas a zonas convenidas y el mantenimiento de una situación de no beligerancia.

28

Desastres naturales y accidentes

Deslizamientos de tierra en India

Los corrimientos de tierra tras las lluvias monzónicas dejan 151 personas víctimas mortales al oeste del país. La ladera de una montaña se desmoronó sepultando 50 casas. Las fuertes precipitaciones dificultaron las operaciones de rescate.

En este mismo mes

Otros (informes, datos, estadísticas, Cumbres internacionales, etc.)

Brote de malaria en India

Se registra un brote de malaria sin precedentes en Tripura, al noreste del país. La malaria es una enfermedad común en la zona, con picos entre mayo y julio, durante la época de lluvias. Este año la amplitud del brote cogió a todos por sorpresa: desde junio se registraron más de 54.000 casos, siendo las más afectadas las comunidades tribales.

Procesos de paz, negociaciones

Desarme de las milicias ruandesas

Se reúnen en Angola las organizaciones regionales SADC y CIRGL para pactar una posición común acerca del desarme de las milicias procedentes de Ruanda e instaladas en la República Democrática del Congo.

Agosto

3

Desastres naturales

Terremoto en China

Un seísmo de 6,5 grados en la escala de Richter registrado en el condado de Ludian deja 731 víctimas mortales y alrededor de 3.100 heridos. Un total de 1,1 millón de personas se ven afectadas por el mismo.

16

Desastres naturales y accidentes

Muertes por deslizamientos en Nepal

Los derrumbamientos de tierra originados por las fuertes lluvias dejan un balance de 156 víctimas mortales.

8

Emergencia ébola

Alerta a nivel internacional

La OMS declara emergencia de salud pública internacional por el brote de ébola y afirma que la seguridad sanitaria colectiva depende de la ayuda que se preste a los países afectados para contener el brote. Días después, la Organización advertiría a la comunidad internacional de que la magnitud del virus del ébola estaba siendo subestimada.

18

Conflictos armados

Bombardeos sobre Libia

Egipto y Emiratos Árabes Unidos bombardean las posiciones de las milicias yihadistas que luchan por el control de Trípoli.

24

Procesos de paz, negociaciones

Acuerdo en Mozambique

El gobierno de Mozambique y RENAMO, principal partido de la oposición, llegan a un acuerdo para acabar con el conflicto político que enfrenta a estas dos partes desde hace dos años y que

había tenido episodios de violencia esporádica que hacían temer una reapertura del conflicto armado vivido entre 1975 y 1992.

En este mismo mes

Violaciones de derechos humanos
Secuestros en Siria
Decenas de hombres, mujeres, niños y niñas de minorías étnicas de Irak son secuestrados por Daesh. Desde entonces, muchas mujeres y niñas yazidíes han sido violadas, obligadas a casarse, "vendidas" o entregadas como "obsequios" a combatientes de Daesh o sus simpatizantes.

Personas refugiadas, desplazadas y migrantes
Desplazados internos en la República Centroafricana
Aproximadamente son 508.000 las personas desplazadas internas en RCA. Se ha producido un descenso en comparación con las cifras anteriores y el flujo de refugiados en los países vecinos se ha estabilizado.

Desastres naturales y accidentes
Sequía devastadora en China
China sufre de agosto a octubre una de las peores sequías de su historia que llega a afectar a 27,5 millones de personas.

Septiembre

4
Procesos de paz, negociaciones
Acuerdo sobre Sudán
Se firma en Addis Abeba (Etiopía), con la UA como observadora, un Acuerdo de Diálogo Nacional y Proceso Constitucional, en el que destacan las intenciones de acabar con las hostilidades y mejorar la situación humanitaria así como asegurar las libertades y derechos humanos básicos.

13
Desastres naturales y accidentes
Lluvias torrenciales en Nepal
Mueren 294 personas a causa de las lluvias monzónicas y los desplazamientos de tierra en el país que a su vez dejaron miles de desplazados en la región del Himalaya.

17
Procesos de paz, negociaciones
Conferencia de paz sobre Libia
Madrid acoge una cumbre que reúne a representantes de veintiún estados con el objetivo de debatir soluciones para la crisis en la que está sumida Libia desde la caída de Gadafi.

19
Emergencia ébola
Toque de queda en Sierra Leona
Sierra Leona declara el primer toque de queda. Con esta medida, el país consigue identificar decenas de nuevos casos.

21
Procesos de paz, negociaciones
Acuerdo en Yemen
Todas las partes del conflicto firman el *Acuerdo de Paz y Asociación Nacional* patrocinado por Naciones Unidas. El acuerdo estipula que el Estado debe "restaurar el control sobre todo el territorio". Sin embargo, en octubre los hutíes reanudarían el avance militar.

22
Procesos de paz, negociaciones
Reunión para la paz en Libia
Argelia acoge en Argel una reunión de países comprometidos con la paz para Libia. Más tarde, el Consejo de Seguridad decide crear, en coordinación con la ONU, el Grupo Internacional de Contacto para Libia (GIC-L).

23
Conflicto en Siria
Coalición internacional contra Siria
La coalición internacional liderada por EE UU lanza su primera intervención contra Daesh. La alianza seguirá las líneas presentadas por Barack Obama: ataques desde el aire, apoyo a fuerzas locales, el uso de los servicios de inteligencia y contraterrorismo, y provisión de ayuda humanitaria.

26
Violaciones de derechos humanos
Desaparición de 43 estudiantes en México
La violencia que sacude México se ha traducido en la desaparición de 43 estudiantes durante una concentración en la localidad de Iguala, en el estado de Guerrero. Los jóvenes "normalistas", estudiantes de magisterio, fueron atacados por la policía y posteriormente entregados a un cártel que les ejecutó e incineró.

27
Desastres naturales y accidentes
Erupción volcánica en Japón
Erupciona de forma repentina el Monte Ontake, en Japón, dejando 31 personas fallecidas enterradas por las cenizas. Cerca de 250 quedaron atrapadas en las laderas de la montaña.

En este mismo mes

Procesos de paz, negociaciones

"Revolución de los paraguas" en Hong Kong

Decenas de miles de personas se suman a la movilización impulsada por el movimiento "Occupy Central" y por dirigentes estudiantiles para reclamar una norma que permitiese a la ciudadanía elegir libremente a sus líderes sin una criba previa de Pekín. Las manifestaciones se diluyeron a mediados de diciembre sin alcanzar su objetivo.

RCA

La llegada de MINUSCA (misión de la ONU) para remplazar a las fuerzas de la Unión Africana tendrá un efecto estabilizador en el país aunque su completo despliegue puede llevar tiempo. Se espera que la misión siente las bases para el fortalecimiento de las instituciones del gobierno y se traduzca en la restauración de los servicios básicos.

Desastres naturales y accidentes

Trágicas inundaciones en Pakistán e India

Se registran los peores desbordamientos fluviales en los últimos 60 años en la región y la cifra de víctimas mortales se eleva a 367.

Octubre



6

Emergencia ébola

Primer caso de ébola fuera de África

Una sanitaria en Madrid se convierte en la primera contagiada por ébola fuera de África. La mujer formaba parte del equipo sanitario que había atendido al médico, Manuel García Viejo, contagiado en Sierra Leona.

28

Desastres naturales y accidentes

192 personas fallecen por deslizamientos de tierra en Sri Lanka

Se produce un deslizamiento de tierra a 200 km de la capital que causa 192 muertes y la desaparición de la menos 300 personas. Además, 140 casas han quedado sepultadas y en total el corrimiento de tierra ha afectado a un área de 2 km.

En este mismo mes

Otros (informes, datos, estadísticas, Cumbres internacionales, etc.)

En Haití el cólera continúa siendo una emergencia

Más de 2.000 personas con síntomas de cólera han necesitado ser hospitalizadas de urgencia en Puerto Príncipe. Cuatro años después de la aparición del cólera, el sistema de salud de Haití todavía se enfrenta a la escasez de financiación, de recursos humanos y de medicamentos.

Procesos de paz, negociaciones

Sudán del Sur

El presidente, Salva Kiir, y el ex presidente del país, Riek Machar, acuerdan iniciar negociaciones.

Desastres naturales y accidentes

Inundaciones inesperadas en RDC

Las fuertes lluvias y el deslizamiento de tierras consecuente se cobran 154 vidas. Los cuerpos quedaron atrapados bajo las rocas o fueron arrastrados por los torrentes, lo que dificultó la búsqueda de las víctimas. Cientos de casas, así como puentes y carreteras han quedado destrozados.

Noviembre

13

Personas refugiadas, desplazadas y migrantes

Déficit de financiación en Siria e Irak

ACNUR advierte de un déficit de financiación de 58,45 millones de dólares en su presupuesto para prestar asistencia a personas refugiadas y desplazadas internas que huían de los conflictos de Siria e Irak. Al terminar el año, unos 4 millones de personas habían huido del conflicto de Siria. Estados Unidos y Europa siguen sin proporcionar reasentamiento a la gran mayoría.

En este mismo mes

Desastres naturales y accidentes

Lluvias torrenciales en Marruecos

Las inundaciones provocadas por las lluvias han causado al menos 47 muertes, decenas de personas desaparecidas, miles de personas evacuadas o rescatadas, más de 253 pueblos aislados y la paralización total de la exportación de frutas y legumbres.

Diciembre

2

Atentados

Atentado de al-Shabaab en Kenia
36 trabajadores de una cantera son asesinados en un ataque nocturno ejecutado por milicianos de al-Shabaab.

17

Procesos de paz, negociaciones

Alto al fuego en Colombia
La guerrilla colombiana de las FARC declara un alto al fuego unilateral indefinido. La decisión se produce días después de la reanudación de las negociaciones con el gobierno de Juan Manuel Santos que habían quedado suspendidas en noviembre por el secuestro de un general del Ejército.

En este mismo mes

Desastres naturales y accidentes

Tifón en Filipinas
El tifón Hagupit en Filipinas ha sido el más intenso de 2014. Ha costado la vida a una treintena de personas y causado daños estimados en 114 millones de dólares en el país. Más de millón y medio de personas han sido evacuadas para evitar una tragedia similar a la del tifón Haiyan en 2013. Según el Consejo de Gestión y Reducción de Riesgo del país, dos millones de personas se han visto directamente afectadas por Hagupit.

Inundaciones en Malasia
Las lluvias torrenciales a las que el país se enfrenta cada año han dejado, en esta ocasión, al menos cinco víctimas mortales y más de 130.000 personas evacuadas de sus hogares. Algunas zonas han registrado precipitaciones durante más de dos semanas de forma ininterrumpida.

A lo largo del año

Procesos de paz, negociaciones

Entrega de armas en RDC
Durante el segundo trimestre de 2014 varios combatientes del grupo armado ruandés FDLR entregaron sus armas a la MONUSCO.

Terrorismo yihadista

Boko Haram
El grupo terrorista nigeriano, que ha decidido renombrarse como Wilayat Al Sudan Al Gharbi, ha optado por un nuevo *modus operandi* que ha supuesto una creciente apuesta por asentar su dominio en algunas zonas. Hacia finales de año ya controlaba más de una veintena de ciudades en el noreste del país y había ampliado su radio de acción violenta a Chad, Camerún y Níger.

Conflictos armados

Conflicto en Siria
Se estima que en 2014 la guerra siria causó la muerte de más de 76.000 personas, elevando a más de 200.000 el número total de víctimas mortales desde el inicio de la crisis en 2011.

Reavivación del conflicto en Malí
El ejército maliense ha sido derrotado y se ha visto obligado a retirarse de amplias zonas del norte del país, ahora controladas por grupos armados. En el segundo semestre de 2014, los grupos yihadistas aumentaron enormemente los ataques contra las fuerzas armadas regulares (especialmente contra la Misión de Naciones Unidas, MINUSMA), con frecuentes daños colaterales en la población civil.

República Democrática del Congo
En 2014 se produjeron importantes avances de las tropas gubernamentales que luchan por la desmovilización de grupos armados con el apoyo de la Misión de Naciones Unidas en Congo (MONUSCO), proceso que estuvo muy activo durante los meses de abril, mayo y diciembre.

Sudán
La crisis de Sudán durante 2014 se mantuvo como una de las más olvidadas por parte de la comunidad internacional. Hace 12 años estalló un conflicto que se ha traducido en desplazamientos, violencia, crisis nutricionales y brotes de enfermedades epidémicas. En Darfur, cerca de 430.000 personas han sido desplazadas, la ola más grande desde que comenzó la crisis.
La capacidad de respuesta tanto nacional como internacional a estas emergencias sigue siendo insuficiente.
A lo largo del año, se han mantenido diálogos de paz entre Sudán y Sudán del Sur con la mediación de la Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo de África Oriental (IGAD), de la cual son miembros 6 países.

Sudán del Sur
Se trata de uno de los conflictos más letales del mundo. A lo largo de 2014 se estima que han perdido la vida entre 50.000 y 100.000 personas como consecuencia de la violencia étnica.

Libia
La inestabilidad social y política se mantiene tres años después de la caída de Gadafi ocasionando desplazamientos masivos de más de 450.000 personas.

Pakistán
La ruptura de los procesos de paz entre el gobierno y la insurgencia desencadena una escalada de la violencia que deja 752 muertes.

Violaciones de derechos humanos

República Centroafricana
A lo largo del año, la población civil de la RCA ha quedado atrapada por la violencia, extrema y polarizada: cada día, civiles de todas las confesiones pagaban el precio de los abusos cometidos por el grupo de la confesión contraria. Esta ola de represalias mutuas se produjo sobre todo en el oeste del país, donde en total 15.000 civiles habían quedado atrapados en los hospitales, iglesias o mezquitas donde se habían refugiado, y vivían con el temor constante de ser asesinados por grupos armados. Además, se encuentran indicios de limpieza étnica contra civiles musulmanes en la zona occidental del país. Miles de personas perdieron la vida en este conflicto durante 2014.

Violencia en México
En 2014 se han registrado en México 15.646 homicidios. Desde 2011, según diversas fuentes, la violencia ha desplazado a más de 280.000 personas, y en los últimos siete años han desaparecido casi 23.300. La mayoría de las víctimas de la violencia se concentran en las regiones más pobres y pertenecen a grupos sociales marginados, entre ellos los migrantes centroamericanos que huyen de la violencia extrema y la marginación en sus países de origen.

Avance 2015

Enero

7
Terrorismo yihadista
El yihadismo ataca Francia
Dos hombres armados irrumpen en la redacción de la revista satírica Charlie Hebdo asesinando a 11 personas. Dos días después, un atentado en un supermercado Kosher se cobra la vida de 4 personas.

Marzo

14-18
Otros (informes, datos, estadísticas, Cumbres internacionales, etc.)
Conferencia Mundial sobre Reducción del Riesgo de Desastres, Sendai
187 países participan en esta conferencia reafirmando su compromiso con la RRD, a través de la adopción del nuevo "Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030". El nuevo marco tiene cuatro prioridades de acción principales: comprensión del riesgo de desastres, fortalecimiento de la gobernanza para gestionar el riesgo de los desastres, inversión en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia e incremento de la preparación para casos de desastre, dando una respuesta más eficaz y reconstruyendo mejor en el ámbito de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

Abril

25
Desastres naturales y accidentes
Nepal devastado por un terremoto
De magnitud 7,8, el terremoto que asoló Nepal se convirtió en el peor desastre natural desde 1900 en términos de víctimas mortales, número de personas afectadas y pérdidas económicas.

Mayo

12
Desastres naturales y accidentes
Nepal sacudido de nuevo
Diecisiete días después el suelo de Nepal vuelve a temblar con una magnitud de 7,3. Entre ambos terremotos causaron 9.053 víctimas mortales y 8.006.833 personas afectadas. Las pérdidas económicas se estiman en 3.860 millones de dólares.

22
Conflictos armados
Las FARC suspenden su tregua
El grupo armado anuncia su decisión de poner fin al alto al fuego que mantenía desde finales de 2014 como consecuencia de la muerte de 26 milicianos en un ataque aéreo de la Fuerza Aérea colombiana.

Junio

4
Procesos de paz, negociaciones
Nuevos avances en la paz de Colombia
El Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC acuerdan la creación de una *Comisión de la Verdad* independiente y extrajudicial.

8
Atentados
Las FARC atentan de nuevo en Colombia
La guerrilla vuela parte de un oleoducto provocando grandes daños medioambientales al suroeste del país. El derrame incontrolable de petróleo ha llegado hasta la costa del Pacífico y ha afectado a más de 100.000 personas que se han visto privadas de agua potable.

Julio

14
Procesos de paz, negociaciones
Irán y EE UU alcanzan un pacto nuclear
Se firma en Viena, en el marco de las negociaciones desarrolladas entre Irán y el denominado P5+1, un pacto que desactiva la tensión generada por el controvertido programa nuclear iraní. El acuerdo puede traducirse en una significativa aproximación entre Washington y Teherán, cooperando en la lucha contra la amenaza yihadista en Oriente Medio, así como en la emergencia de Irán como líder regional.

Septiembre

25-27

Otros (informes, datos, estadísticas, Cumbres internacionales, etc.)

Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible

Tras el fin del plazo establecido para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), todos los países del mundo han acordado establecer una nueva agenda de desarrollo sostenible. Finalmente, se han fijado 17 nuevos objetivos a alcanzar en el año 2030. Muchos de ellos ya estaban contemplados en los ODM, como la erradicación de la pobreza o la igualdad de género, pero otros resultan novedosos, como garantizar el acceso a la energía, el énfasis en la resiliencia, la necesidad de que los recursos naturales y el consumo se realicen de una forma sostenible y la promoción de la paz y el acceso a la justicia.

28

Otros (informes, datos, estadísticas, Cumbres internacionales, etc.)

70º Período de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas

El 28 de septiembre se inaugura el 70º Período de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, que coincide con el 60 aniversario de la entrada de España en la organización. España forma parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas durante el bienio 2015-2016 y los temas prioritarios que ha defendido desde esta posición son paz y seguridad, desarrollo sostenible, derechos humanos, desafíos humanitarios y reforma de Naciones Unidas.

Noviembre

11-12

Otros (informes, datos, estadísticas, Cumbres internacionales, etc.)

Cumbre Internacional sobre Migración, Malta

A propuesta de la Unión Europea, tiene lugar una cumbre internacional con países africanos y otros países clave afectados. Su celebración está motivada por los desafíos que están planteando la migración y la llegada de personas refugiadas a los países europeos. La idea central de la reunión es la responsabilidad compartida entre los países de origen, tránsito y destino y se trata en cinco puntos específicos: abordar las causas profundas de la migración, mejorar los canales de migración legal, potenciar la protección de los migrantes y solicitantes de asilo, hacer frente a la explotación y trata de migrantes y mejorar la cooperación en materia de retorno y admisión.

Diciembre

30 nov-15 dic

Otros (informes, datos, estadísticas, Cumbres internacionales, etc.)

Cumbre Mundial sobre el Clima "Paris Climat 2015"

En París tiene lugar la XXI Conferencia sobre el Cambio Climático, con el objetivo de llegar a un nuevo acuerdo internacional sobre el clima previsto para después de 2020. En esta conferencia se va un paso más allá al poner sobre la mesa no sólo la responsabilidad compartida en las emisiones de gases contaminantes, sino en la oportunidad de desarrollar nuevos modelos de producción y consumo. Los principales ejes en torno a los que gira la reunión son la política del agua, la educación al medio ambiente y al desarrollo sostenible, la biodiversidad marina, el mar y los océanos, los empleos y la transición ecológica y la economía circular para desarrollar el reciclaje, el aprovechamiento de residuos y los circuitos territorializados.

Anexo 2

Datos generales sobre desastres naturales[1] desglosados por regiones en 2014

*f*1

Los diez desastres más importantes de 2014 por número de víctimas mortales
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CRED.

Suceso	País	Nº de víctimas mortales
Terremoto, agosto	República Popular China	731
Ola de frío, abril - septiembre	Perú	505
Riada, abril	Afganistán	431
Inundaciones fluviales, septiembre - octubre	Pakistán	367
Inundaciones fluviales, septiembre	India	298
Inundaciones y deslizamiento de tierra, agosto	Nepal	294
Deslizamiento de tierra, octubre	Sri Lanka	196
Deslizamiento de tierra, agosto	Nepal	156
Riada, octubre	República Democrática del Congo	154
Deslizamiento de tierra, julio	India	151
Total		**3.283**

*f*2

Los diez desastres más importantes de 2014 por número de personas afectadas
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CRED.

Suceso	País	Nº de personas afectadas (en millones)
Sequía, agosto - octubre	República Popular China	27,50
Sequía, enero - abril	Brasil	27,00
Inundaciones fluviales, junio	República Popular China	15,00
Tifón Rammasun (Glenda), julio	República Popular China, Filipinas, Vietnam	14,65
Inundaciones fluviales, mayo	República Popular China	5,50
Tifón Hagupit (Ruby), diciembre	Filipinas	4,15
Sequía, mayo	Burkina Faso	4,00
Inundaciones fluviales, agosto	India	3,60
Inundaciones fluviales, agosto - septiembre	Bangladesh	2,80
Inundaciones fluviales, septiembre - octubre	Pakistán	2,47
Total		**106,67**

1 Usamos el término por motivos de comodidad de comunicación, entendiendo que muchos de ellos son agravados por causas antrópicas.



Los diez desastres más importantes de 2014 por cuantía de daños

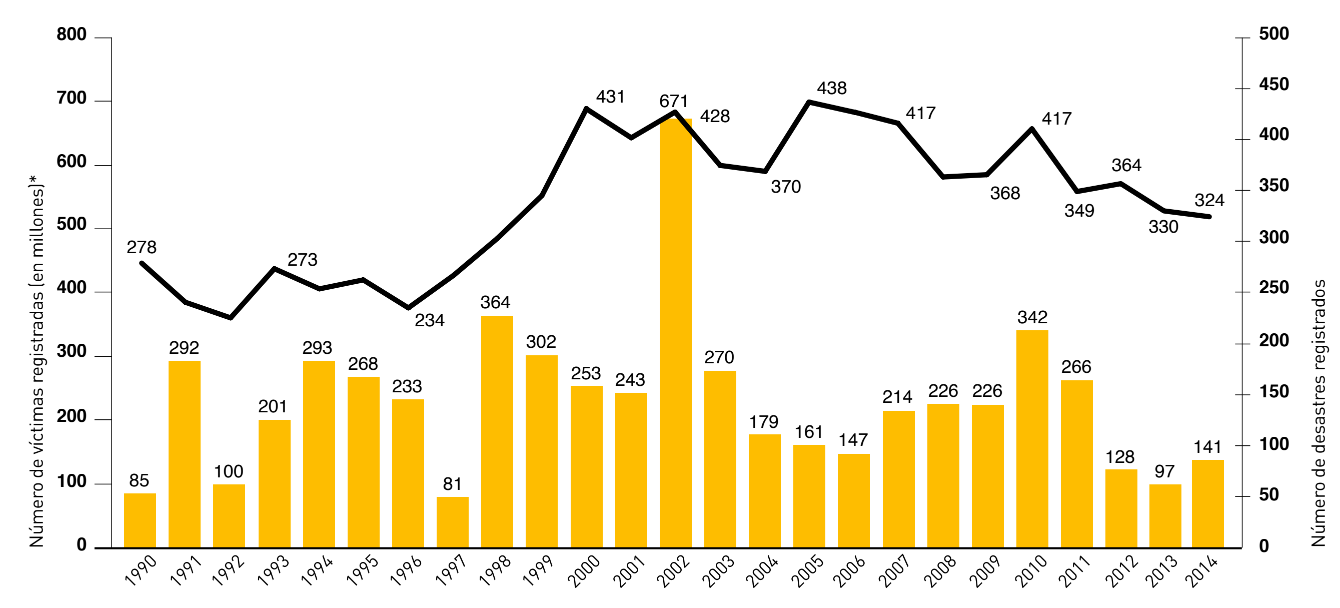
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CRED.

Suceso	País	Daños (en miles de millones USD)
Inundaciones fluviales, septiembre	India	16,00
Ciclón Hudhud, octubre	India	7,00
Tormenta invernal, febrero	Japón	5,90
Tifón Rammasun (Glenda), julio	República Popular China, Filipinas, Vietnam	5,06
Sequía, enero - abril	Brasil	5,00
Terremoto, agosto	República Popular China	5,00
Tormenta de convección, mayo	Estados Unidos	3,90
Tifón Kalmaegi (Luis), septiembre	República Popular China, Filipinas, Vietnam	2,92
Sequía, agosto - octubre	República Popular China	2,50
Huracán Odile, septiembre	México	2,50
Total		**55,78**

f4

Tendencias en desastres y víctimas en 2014

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CRED.



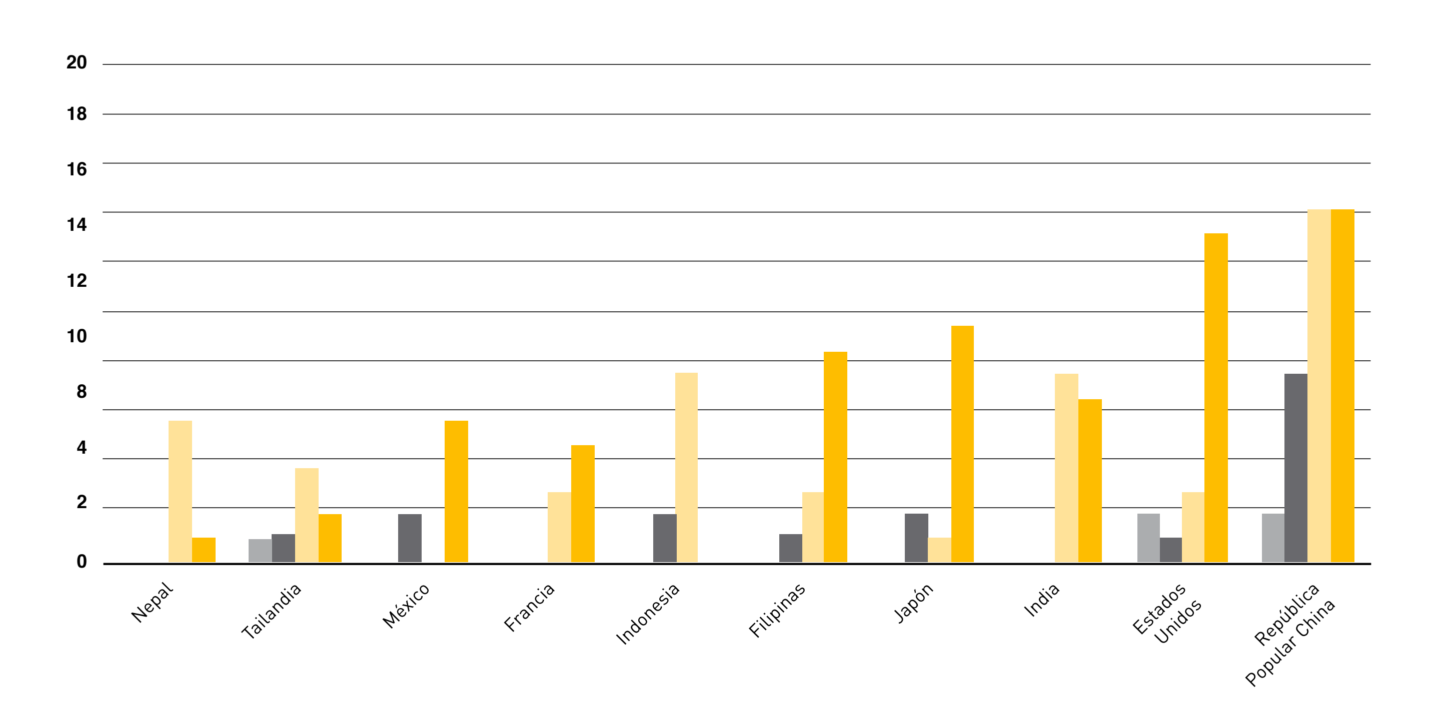
* Víctimas: suma del total de personas fallecidas y damnificadas.

f5

Los diez países más afectados por número de desastres registrados en 2014

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CRED.





Tipo de desastre	Nepal	Tailandia	México	Francia	Indonesia	Filipinas	Japón	India	Estados Unidos	República Popular China	Total
Climatológico	0	1	0	0	0	0	0	0	2	2	**5**
Geofísico	0	1	2	0	2	1	2	0	1	8	**17**
Hidrológico	6	4	0	3	8	3	1	8	3	15	**51**
Meteorológico	1	2	6	5	0	9	10	7	14	15	**69**
Total	**7**	**8**	**8**	**8**	**10**	**13**	**13**	**15**	**20**	**40**	**142**

Anexo 3

España en el CSNU
8 de octubre de 2015

Datos generales:

- España elegida en octubre de 2014 como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU (periodo 2015-2016). Es la quinta vez que España forma parte de este organismo.
- La anterior vez que España fue miembro no permanente del CS fue durante el bienio 2003-2004 (convulsos años de la Guerra de Irak).
- Presidirá el Comité en dos ocasiones: octubre de 2015 y diciembre 2016.
- Preside los **comités de sanciones a Irán y Corea del Norte + Comité 1540** (no proliferación de armas de destrucción masiva).
- Lidera junto con Jordania y Nueva Zelanda el **dossier humanitario para Siria.**
- En lo que va de año, España ha votado SÍ a todas las resoluciones propuestas por el CS cuyas votaciones están disponibles en la página del Consejo. Por lo general, exceptuando contadas abstenciones, las votaciones han sido bastante homogéneas.
- Sólo está publicado en la web el programa para el Comité 1540.

Comités presididos por España durante su membresía

1

Comité de sanciones a Irán (resolución 1737)

- Puesto en marcha por el CS en 2006.
- Sanciones vinculadas principalmente al programa nuclear.
- España sustituye en la presidencia a Luxemburgo.

Resolución 2224 (Aprobada el 9 de junio de 2015) → Renueva el mandato del Panel de Expertos del Comité 1737 hasta el 9 de julio de 2016, en virtud de lo establecido en el párrafo 29 de la Resolución 1929 (2010).

Acuerdo E3+3 – Irán (14 de julio) → El 15 de julio se celebra una sesión de consultas extraordinarias a petición de EE UU sobre el acuerdo entre el E3+3 (Alemania, Francia, Reino Unido, China, Rusia y EE UU) e Irán alcanzado en Viena el día anterior y conocido como el "Joint Comprehensive Plan of Action" (JCPOA). El representante de EE UU presentó el proyecto de resolución donde se regulan las restricciones que sustituirán al régimen de sanciones a Irán una vez que el CS decida que Irán ha cumplido con sus obligaciones. A partir de ese momento, se levantarán las sanciones y entrarán en vigor ciertas restricciones sobre Irán.

El Representante de España felicitó a los negociadores y ofreció todo el apoyo de España para la implementación del acuerdo y la adopción de la resolución. Expresó, asimismo, que la mayor satisfacción sería que un día desaparezca el Comité 1737, que él preside, lo que demostraría que se ha avanzado en favor de la paz y seguridad internacionales.

2

Comité de sanciones a Corea del Norte (Resolución 1717)

- Puesto en marcha por el CS en 2006.
- Sanciones: embargo de armas, prohibición a la prestación de ciertos servicios financieros, venta de artículos de lujo al país.
- España sustituye en la presidencia a Luxemburgo.

Resolución 2207 (Aprobada el 4 de marzo de 2015) No proliferación; República Popular Democrática de Corea (Corea del Norte) → Unanimidad de votos a favor: prórroga del Grupo de Expertos nombrados en 2009

3

Comité 1540 : proliferación de armas de destrucción masiva

- Creado en 2004 para combatir la proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas; impedir su llegada a grupos terroristas.
- La Resolución 1540 obliga a los Estados a abstenerse de suministrar cualquier tipo de apoyo a los agentes no estatales que traten de desarrollar, adquirir, fabricar, poseer, transportar, transferir o emplear armas nucleares, químicas o biológicas.
- No es un órgano de sanciones → No investiga ni persigue supuestas violaciones de las obligaciones internacionales de los países sino que trabaja con las autoridades de todo el mundo para facilitar el cumplimiento de las resoluciones de la ONU en este ámbito (enfoque de cooperación no punitivo).
- España sustituye en la presidencia a la República de Corea.
- El comité se apoya en un grupo de 9 expertos independientes.
- Todos los Estados miembros de la ONU deben presentar un informe al Comité sobre las medidas que hayan adoptado o tengan previsto adoptar para aplicar la resolución.
- El 24 de abril España aprobó su "Plan de Acción Nacional para el Cumplimiento de la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas" diseñado y elaborado por el MAEC.
- En 2016 tendrá lugar un examen completo de la resolución que, según el MAEC, ampliará las capacidades de actuación.

España fue uno de los primeros países en ratificar el **"Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares"**, que aún no ha entrado en vigor, casi veinte años después de su firma (1996) y cuando se cumplen 70 años del lanzamiento de las bombas atómicas en Hiroshima y Nagasaki. Actualmente, 183 países han firmado el Tratado y 164 lo han ratificado.

Principales líneas de actuación

Según lo presentado en su programa de candidatura:

A)

Mantenimiento y consolidación de la paz

- Incrementar la eficacia de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP); Misiones Políticas Especiales (especialmente en materia de protección de civiles) + diálogo regular con los países contribuyentes de tropas.
- Seguir de cerca la renovación de las OMP (FPNUL, MINURSO, MINUSCA, FNUOS, MONUSCO, UNMISS) → Proceso de revisión previsto para 2015 dirigido a aumentar su eficacia.
- Fomentar el papel de las organizaciones regionales y subregionales.
- Apostar por la creación de estructuras de gobernanza democrática, cohesivas e inclusivas en países en conflicto. España es partidaria del Estado de Derecho como factor clave en el mantenimiento de la paz.
- Prestar atención a los procesos de desarme en países frágiles y situaciones post-conflicto.

B)

Derechos Humanos

- Combatir la violación de los derechos de niños y niñas en conflictos armados.
- Promover los DDHH; respeto al Derecho Internacional como elemento indispensable para que prevalezca la paz.
- Luchar contra la impunidad → Apoyo a la CPI; establecer mecanismos que permitan un seguimiento más estrecho de los asuntos remitidos a la CPI por el CS.

C)

Protección de civiles y respeto del DIH

- Máxima prioridad a la protección de civiles + protección de grupos específicos (niños y niñas, personas mayores, personas con discapacidad…).
- Promover la aplicación efectiva de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad

  Res. 1225 (2000) Res. 1820 (2008)
  → Apoyo a la participación activa de mujeres en procesos de consolidación de la paz; lucha contra la impunidad frente a crímenes de violencia sexual en conflictos (protección de víctimas y testigos).

D)

Nuevos desafíos globales a la paz y seguridad internacionales

- Promover una concienciación sobre las amenazas crecientes en el ciberespacio; importancia de la cooperación internacional para hacerles frente.
- Contribuir a una respuesta del CS a los desafíos derivados del cambio climático → Colaboración con los Estados más afectados + demás órganos principales de la ONU (particularmente la Asamblea General).
- Apoyar una respuesta global eficaz frente a los retos derivados de la epidemia de ébola en África Occidental → Impulsar las labores de UNMEER (primera misión creada por el CS en respuesta a una crisis no bélica).

E)

Cooperación al desarrollo en el CS

Cooperación al desarrollo = herramienta de prevención de la violencia y los conflictos.
La posición de España será coherente con el IV Plan Director de la Cooperación Española (vigente hasta finales de 2016).
Compromiso con:

1. Consolidar procesos democráticos y el Estado de Derecho.
2. Reducir la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis.
3. Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género.
4. Mejorar la provisión de bienes públicos globales: incluye salud global, paz y seguridad, medio ambiente, estabilidad financiera y diversidad cultural.
5. Garantizar una ayuda humanitaria de calidad.

F)

Otros

- **Diplomacia preventiva** → Importancia de velar por la alerta temprana que se traduzca en una acción temprana (mediación). España pone al servicio del CS su experiencia en estos ámbitos.
- **Responsabilidad de proteger** → Apoyar el cumplimiento de la responsabilidad colectiva recogida en la Cumbre Mundial de 2005 (alentar y ayudar a los Estados a proteger a su población frente a los crímenes atroces) + Apoyo a la introducción de límites al uso del veto (ante casos de atrocidades en masa).
- **No proliferación y desarme** → Promover la aplicación plena y efectiva de la Res. 1540 + Reducir el número de países que todavía no han informado sobre su aplicación de la resolución.
- **Lucha contra el terrorismo** → Dar voz a las víctimas; impulsar el fortalecimiento de la cooperación internacional en este ámbito

- **Métodos de trabajo del CSNU →** Mejorar su transparencia y eficiencia; promover la presencia de organizaciones regionales en la toma de decisiones; informar con responsabilidad y transparencia sobre el desarrollo de los trabajos del CS.

Actuación de España en las áreas más relevantes

Conflicto Palestino-Israelí / Creación de un estado palestino

Fuente: MAEC

- Visitas García-Margallo = alto valor simbólico y político (tercer ministro de la UE en visitar Gaza).
- Vuelta a las negociaciones.
- Evitar la proliferación de asentamientos en Cisjordania y Jerusalén (ilegales en derecho internacional) = principal obstáculo para la paz entre ambos estados.
- Evitar que Palestina lleve el caso a la CPI = no generaría un clima de confianza con Israel.
- Suavizar el bloqueo.
- Reconciliación Fatah – Hamás → Constitución de un gobierno de unidad nacional bajo la autoridad del presidente Abbas.
- Peligro de que la desesperación lleve a la población a medidas radicales (Daesh) = desembocar en un nuevo desastre.
- *"El objetivo no ha de ser sustituir las negociaciones por una resolución, sino que ésta sirva para desbloquear la situación actual y lograr la vuelta a la mesa de negociaciones entre Israel y Palestina"*.
- El reconocimiento del Estado Palestino no es un fin en sí mismo sino un acto político dirigido para lograr la coexistencia entre ambos estados.

Posición con respecto al conflicto en Siria (España lidera el Dossier Humanitario para Siria junto con Jordania y Nueva Zelanda)

Fuente: MAEC

- España = Promotor de la interlocución entre la Coalición Nacional Siria de Fuerzas Democráticas y Opositoras y otras facciones de la oposición moderada.

  Grupo de Córdoba (enero 2014): Reunión celebrada en Córdoba, los días 9 y 10 de enero, de miembros de la oposición siria al régimen de Bashar el Asad y de representantes de la sociedad civil de Siria. Diálogo para buscar puntos de consenso.

  → Acercamiento entre grupos de la oposición moderada pertenecientes a las minorías sirias: kurda, yazidí, cristianos asirios y siriacos, drusos.
- "España desea tomarse muy en serio el dossier sirio".
- Importancia de preservar al Líbano del contagio del conflicto sirio (garantizar su soberanía) → Problema de los refugiados (seguir trabajando en la resolución 1701).

  Resolución 1701: Aprobada en 2006 con el objetivo de poner fin a las hostilidades en el Líbano perpetradas principalmente por Hezbolá y el ejército israelí. Prórroga del mandato de la FPNUL hasta agosto 2007.

- El 24 de mayo el CS adoptó una Declaración Presidencial (impulsada por los redactores del dossier humanitario en Siria – España, Jordania y Nueva Zelanda) que aborda la situación de los refugiados en los países limítrofes.

  a) Se solicita un apoyo internacional coordinado para los países que les están acogiendo (Líbano, Jordania, Turquía, Irak, y Egipto).

  Resolución 2209: (6 marzo 2015 sobre el empleo de armas químicas en la guerra de Siria → Todos sí excepto Venezuela (abstención).

  b) La situación humanitaria seguirá debilitándose ante la ausencia de una solución política → Necesidad de abordar un proceso político inclusivo liderado por los sirios.

- Jueves 4 junio: A petición de España, con apoyo de Nueva Zelanda y Jordania, el CS mantuvo una sesión de consultas extraordinaria sobre los ataques indiscriminados con bombas barril contra civiles, instalaciones médicas e infraestructuras en Alepo → Comunicado de prensa en proceso de negociación. Principales mensajes del Comunicado:

  1) Condena de los recientes ataques indiscriminados contra civiles, recordando la necesidad de respetar permanentemente las obligaciones impuestas por el Derecho Internacional Humanitario;

2) El Gobierno de Siria tiene la responsabilidad principal de proteger a su población;
3) Condena el incremento de los ataques terroristas y recuerda que todos los Estados deben adoptar las medidas necesarias para combatir el terrorismo; y
4) Recuerda que la única solución al conflicto pasa por una solución política dirigida por los sirios.

19 de agosto:
Resolución 2235: (7 agosto 2015) para establecer un mecanismo que permita la identificación de los autores del uso de armas químicas en Siria → Adoptada por unanimidad. Mecanismo de investigación conjunta ONU –OPAQ.
La resolución ha sido copatrocinada por España, Estados Unidos, Francia, Lituania, Malasia, Nueva Zelanda y Reino Unido.

O'Brien (Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia) informa sobre la situación humanitaria en Siria a petición de España → Consenso entre los miembros de que es necesario alcanzar una solución política al conflicto.
Reunión informativa 27 de agosto →
El Representante de España agradeció al SGA su intervención y se congratuló por la buena acogida que éste ha tenido por parte de las autoridades sirias, añadiendo que no debíamos ser optimistas en exceso hasta que los compromisos se pudieran traducir en una mayor cooperación con la comunidad internacional en el ámbito humanitario. Asimismo, condenó todo tipo de ataque indiscriminado contra civiles, recordando que el gobierno sirio es el primer responsable de la protección de su población. Indicó, además, que el CS debe ser capaz de alcanzar un acuerdo en el ámbito de la protección de civiles y de la asistencia humanitaria, al igual que lo ha hecho con las armas químicas.

- Informe publicado en marzo ("*Suspenso en Siria*"): 21 ONG (entre ellas Oxfam Intermón y Save the Children) critican la falta de acción del CS con respecto al conflicto sirio → Situación que continúa durante 2015[1].
- Necesidad de aumentar la cuota de refugiados reasentados en España + fondos para la crisis.
- 3 resoluciones aprobadas por el CS en 2014 sin ningún resultado; no llevadas a práctica (obviadas por los Estados miembros del consejo y otros estados de la ONU) → El número de víctimas y personas desplazas ha aumentado.
- España = colíder del dossier humanitario para Siria → Debe tener un papel proactivo para lograr un acuerdo político, mejorar el acceso humanitario y dotar con más fondos la respuesta internacional.

Consolidación de la paz
Reunión informativa anual (26 junio) → La reunión se centró en 1) relación entre la CCP y el CS; 2) la necesidad de una mayor participación de las mujeres; y 3) las necesidades de financiación y participación de las instituciones regionales.
El representante de España en su intervención resumió las siguientes prioridades de España en materia de consolidación de la paz: 1) reforzar el carácter preventivo del CS; 2) reforzar el aspecto regional; 3) la importancia de la justicia; y 4) la convergencia de tres mecanismos: el mecanismo de revisión de las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP), la revisión de la resolución 1325 y la revisión de la Agenda post-2015 respecto a las metas sobre consolidación de la paz.

Opiniones externas sobre la actuación de españa en el CSNU

Oxfam Intermón (Informe enero 2015)
Contexto: En la actualidad hay más de 30 focos de violencia armada que suponen una amenaza constante a la paz y seguridad mundial. En 2015, la tendencia al alza en el número de refugiados se mantiene = la asistencia externa se convierte en el único medio con el que cuentan las familias para subsistir.
En 2015 la ONU ha hecho el mayor llamamiento de su historia: 16.400 millones de dólares para dar respuesta a 57 millones de personas que requieren asistencia.
(!) Dificultad en entregar la ayuda = la única alternativa para frenar el deterioro humanitario de la vida de millones de personas es a través de la vía política → España debe priorizar la protección de civiles atrapados en la violencia.

a) **Presupuestos para la AH**
Para 2015 se han presupuestado 17 millones de euros para las acciones humanitarias

1 El informe examina la acción humanitaria en Siria hasta 2014. No se puede aplicar a España como miembro).

bilaterales de la AECID = cifra simbólica que no permitirá responder a las crisis de manera eficaz.
Desde 2009 (cuando el presupuesto fue de 84 millones) el volumen de la ayuda humanitaria ha mantenido una constante tendencia a la baja. España ha perdido su perfil de donante humanitario.
Caída abrupta de los fondos dirigidos al CERF (44 millones de euros en 2009 → 0 en 2014). Para 2015 se ha hecho un compromiso verbal con el objetivo de destinar al CERF 2,5 millones (seguirá dejando a España a la cola de los países donantes).

Oxfam recomienda:

- Asegurar una recuperación de los recursos para la AH hasta alcanzar el 10% de la AOD española comprometida con el Plan Director 2013-2016.
- Definir una estrategia de AH que involucre labores de reconstrucción, rehabilitación y prevención de desastres.
- Asegurar que el liderazgo de las respuestas humanitarias durante las crisis lo mantiene el MAEC a través de la OAH.

b) Paz y seguridad

Fuente: OXFAM

A finales de 2014 España tenía desplegado 590 efectivos fundamentalmente concentrados en la UNIFIL (Líbano). En 2008 (año en el que la contribución fue más cuantiosa) se desplegaron 1.211 efectivos → España ha descendido 20 puestos en el ranking de contribuyentes.

Oxfam recomienda:

- Asegurar que los civiles son el centro de los esfuerzos para mantener la paz y la seguridad internacional.
- Asegurar que las misiones tienen un mandato claro, creíble y alcanzable.
- Presionar para que los miembros permanentes del CS se abstengan de utilizar el poder de veto en situaciones de atrocidades en masa.
- Mejorar las relaciones con las organizaciones regionales.

c) Refugiados

Oxfam recomienda:

- Fomentar debates donde se salvaguarde la protección a los sectores más vulnerables.
- Aumentar la cuota de reasentamiento en territorio nacional; promover que otros países hagan lo mismo.

d) Género

España elaboró en 2007 el Plan de Acción para la aplicación de la Resolución 1325 = fuerte compromiso por parte del Gobierno de potenciar las cuestiones de género en el ámbito internacional; España pasó a ser uno de los principales donantes de ONU Mujeres.

(!) Este liderazgo tocó su fin en 2011 (cambio de Gobierno):

- Se han reducido drásticamente los fondos para las cuestiones de género.
- Se ha cerrado la oficina de ONU Mujeres en España.
- El grupo interministerial que hacía los informes de seguimiento del Plan de Acción ha dejado de funcionar.
- Los informes anuales en los que el Gobierno rinde cuentas de las acciones llevadas a cabo se publican hasta con dos años de retraso.

Oxfam recomienda:

- Impulsar la agenda de Mujer, Paz y Seguridad (protección de mujeres en conflictos y consecución de sus derechos) → Será especialmente crítico de cara a la Presidencia de España en octubre durante la cual habrá un foco especial en la Resolución 1325 con el cumplimiento del 15 aniversario.
- Asegurar que se integra la perspectiva de género en las resoluciones; más personal femenino en las operaciones de mantenimiento de la paz.
- Promover un enfoque de género en relación a la reforma del sector de seguridad.

e) Armas

España encabeza a nivel mundial la regulación del comercio de armas. Ha incorporado la Regla de Oro del Tratado Internacional del Comercio de Armas a su legislación nacional: a través de esta regla se prohíbe transferir armas convencionales a otros países cuando van a ser utilizadas para cometer genocidios, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra.

España ha mostrado capacidad de liderazgo promoviendo el Tratado de Armas a nivel internacional y regional que finalmente entró en vigor a finales de 2014.

Oxfam recomienda:

- España debe utilizar su posición en el CS para lograr que más países ratifiquen el Tratado Contra Armas (en especial países africanos).
- Promover la efectiva implementación de los tratados y del DIH para la prevención de la proliferación de armas.
- Pedir mayor consistencia en la aplicación de los embargos de armas.

f) Transparencia y rendición de cuentas

Oxfam recomienda:

- Abrir un diálogo continuo con ONG humanitarias y expertos; espacio empleado para que el Gobierno teste sus orientaciones y reciba *feedback*.
- Promover la participación de las personas afectadas por los conflictos en debates abiertos en el CS.
- Establecer dos sesiones anuales en el Parlamento específicas sobre el progreso logrado por España en el CS.
- Transmitir de manera transparente y efectiva al Parlamento sus decisiones políticas relacionadas con las cuestiones del CS.

Instituto Elcano

- Crisis de Siria y Ucrania = distanciamiento entre Occidente y Rusia / China → España debe estar alerta de esta situación y contribuir al buen funcionamiento del consejo (Agudización de las tensiones entre las grandes potencias).
- España se coordinará de manera continua durante su membresía con los demás miembros de la UE en el consejo (Francia, Reino Unido y Lituania), además de estar en estrecho contacto con EE UU y mantener un diálogo fluido con el resto de no permanentes que puedan compartir determinadas decisiones.
- España y Nueva Zelanda → "Capitanean los esfuerzos para que el Consejo no olvide aspectos fundamentales para la comunidad internacional que a veces los grandes tienden a obviar en función de intereses más inmediatos".
- Necesidad de dar una respuesta no solo militar si no que incorpore importantes decisiones políticas y de desarrollo (coordinación con las organizaciones regionales competentes).
- En esta ocasión la crisis atravesada por España durante los últimos años no ha llevado al retraimiento respecto del mundo exterior (se han mantenido las relaciones internacionales y la cooperación).

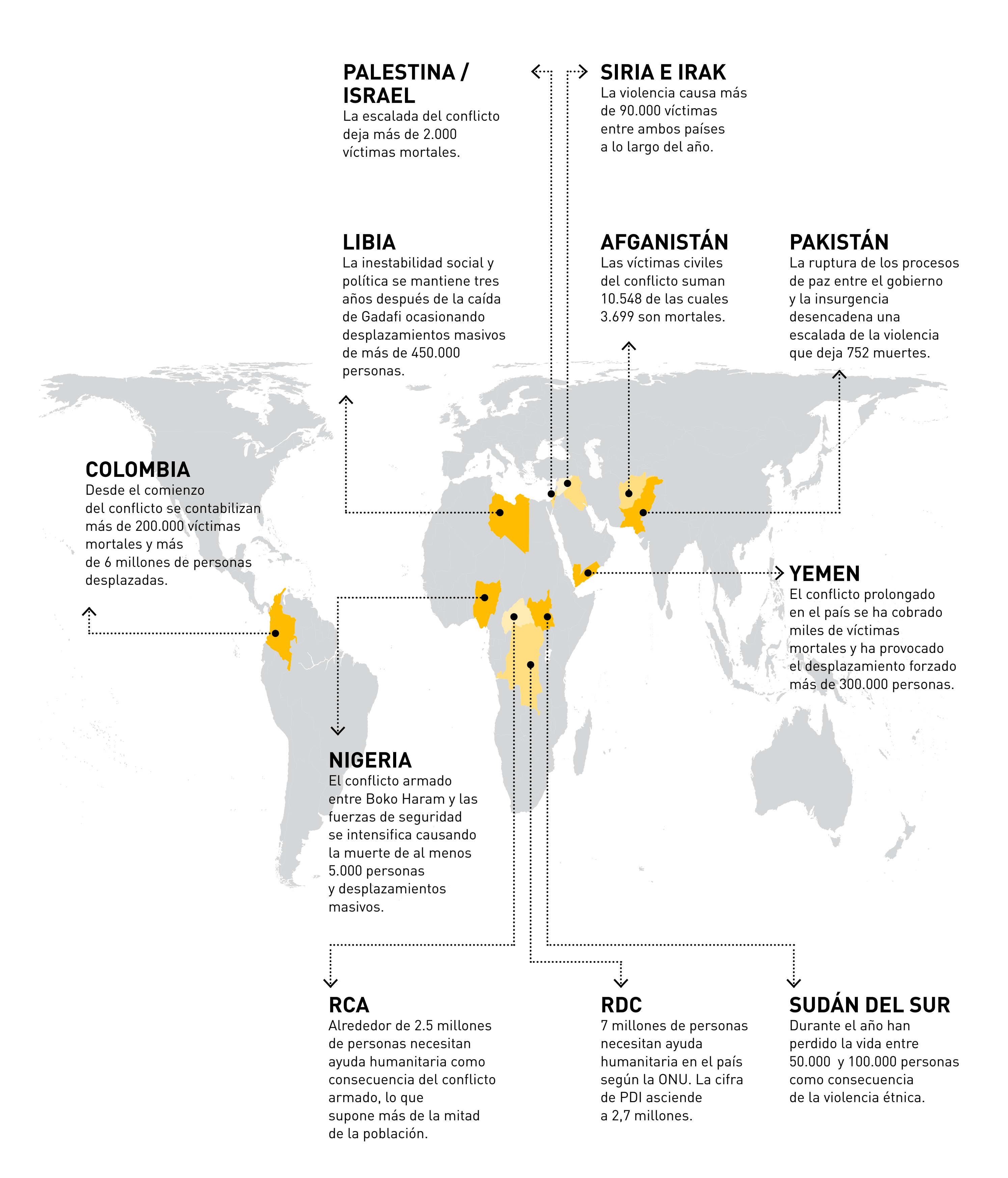
Octubre: Presidencia de España del CSNU

http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=33519#.VhU4rvntmko

Habitualmente será el embajador español en Naciones Unidas, Román Oyarzun, quien presida, y excepcionalmente, el Ministro de Exteriores, José Manuel García-Margallo. Pero también puede hacerlo, aunque no sea obligatorio, el Presidente del Gobierno.
Rajoy presidirá durante la revisión (prevista para el 13 de octubre) de la aplicación de la **Resolución 1325 (Mujer, Paz y Seguridad)** que cumple ahora 15 años y sobre la que España lleva varios meses trabajando (ha pedido nuevas propuestas a los miembros de la ONU que sirvan de actualización de la 1325) → España defiende que las mujeres en los países en conflicto son deliberadamente víctimas de una violencia que va dirigida directamente a ellas, por lo que aboga por que se les otorgue un estatus de "mujeres de paz".
Según palabras de Margallo "lo más urgente desde el punto de vista de España es llegar al alto al fuego en Siria".
20 octubre → debate abierto sobre métodos de trabajo (transparencia = compromiso de la campaña española; debate para abordar la cuestión del veto.
Prioridad crisis humanitarias → España prestará especial atención a las situaciones en Siria, Yemen y Darfur durante este mes.
21 octubre → Reunión informal sobre terrorismo organizada junto a EE UU.
22 octubre → debate abierto sobre Oriente Medio presidido por Margallo (procesos de paz, vertiente política del conflicto sirio y cuestión palestina).
29 octubre → 60º aniversario de la entrada de España en la ONU.

Anexo 4

Conflictos armados 2014



Desastres naturales 2014



324
Desastres registrados



140,7
millones de personas afectadas

54 Europa
144 Asia
39 África
76 América
11 Oceanía

99.200
millones de dólares
Daños totales

7.823
víctimas mortales

.iecah.

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria

Jaén 13 – Local
28020 Madrid
T 00 34 913 771 498
info@iecah.org
www.iecah.org

En colaboración con:



Diseño gráfico e ilustraciones: www.dfeijoo.com